

PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DE LOS ACUEDUCTOS RURALES DEL INAPA EN EMPRESAS COMUNITARIAS DE AGUA POTABLE (ECAP)

MARCO DEL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA

Presentación a INAPA y USAID por:
Proyecto De Salud Ambiental de la División de Programas Globales,
Oficina de Salud y Nutrición USAID/Washington

Daniel B. Edwards

Septiembre, 1997

CUADRO DE CONTENIDO

Capítulo	Página
1 INTRODUCCION	
1.1 Antecedentes	1
1.2 Alcance del Trabajo	2
1.3 Hallazgos de la Situación Actual del Número de Sistemas a Transformar	3
1.4 Situación Actual de la Unidad Ejecutora del Proyecto de Descentralización Acueductos Rurales del INAPA	6
1.5 Actividades Realizadas Dirigidas a la Estrategia que se Recomienda	7
2 ASUNTOS CLAVES EN LA ESTRATEGIA DE TRANSFORMACIÓN	
2.1 Obstáculos y Problemas que se Anticipan	9
2.2 Opciones para Minimizar los Escollos	16
3 ESTRATEGIA PARA ALCANZAR LA TRANSFORMACION DE LOS SISTEMAS RURALES DE AGUA POTABLE	
3.1 El Rol del INAPA	22
3.2 El Rol de las ONG	22
3.3 Estrategia para Alcanzar la Transformación	24
3.4 Necesidad de una Estrategia de Comunicaciones	25
4 PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN	
4.1 Esquema de Tareas Requeridas para Iniciar el Programa de Descentralización	27
4.2 Formar la Unidad de Agua Potable	28
4.3 Fortalecer y Desarrollar el Equipo Rural de Agua Potable	28
4.4 Desarrollar una Estrategia de Comunicaciones	29
4.5 Formular un Plan Estratégico y Planes de Trabajo	30
4.6 Formular un Programa de Monitoreo	30
4.7 Formular Indicadores de Desempeño	31
4.8 Contractar a las ONG	32
4.9 Elaborar una Fórmula para Fijar las Cuotas para Cobrar las Tarifas de las ECAP	33
4.10 Desarrollar Documentación y Manuales de Orientación para las Actividades de Promoción y Seguimiento	33
4.11 Ejecutar los Programas	34
4.12 Continuar el Programa de Rehabilitación de Sistemas	34

5 PROXIMOS PASOS Y CONCLUSIONES

5.1 Asistencia Técnica 35
5.2 Conclusiones 35

Apéndice A Apéndice A-1
Apéndice B Apéndice B-1

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

Este informe presenta el marco esencial del diseño para la descentralización de acueductos rurales de agua potable manejados actualmente con el apoyo directo del Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillado (INAPA) de la República Dominicana. El informe recomienda que el INAPA transfiera la responsabilidad de la administración y todos los bienes de los sistemas rurales a organismos comunitarios locales, denominados empresas comunitarias rurales de agua potable (ECAP). Se plantea un proceso para la transformación de los sistemas actuales para formar y capacitar a las ECAP (legalmente constituidas), a través de un proceso de **participación total de la comunidad** conducido por organizaciones no gubernamentales (ONG), bajo la coordinación, regulación y orientación de un nuevo programa del INAPA, la Unidad Ejecutora para la Descentralización de Acueductos Rurales. El informe recomienda que se fortalezca dicha unidad con el personal y recursos necesarios, y describe sus y conformación apropiada.

Antecedentes

El INAPA ha formulado una política para transferir la administración, operación y mantenimiento de los Acueductos Rurales directamente a las comunidades beneficiarias, organizadas y representadas a través de estructuras locales. Se solicitó una consulta a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) con el propósito de diseñar una estrategia para un programa de transformación. A través del Proyecto de Salud Ambiental (EHP) de la División de Programas Globales de la USAID en Washington se envió un consultor para estudiar la situación actual y recomendar una estrategia.

Situación Actual

El INAPA tiene bajo su responsabilidad la administración de unos 252 acueductos rurales de agua potable, que ha construido durante los últimos veinte años. Los sistemas rurales sirven a pequeñas comunidades que pueden estar formadas por cincuenta hasta mil o más hogares. Además, hay muchos sistemas construidos por organismos de ayuda internacional y por ONG locales. De los 252 sistemas del INAPA, 154 son sistemas múltiples que abastecen de agua desde tres hasta veinticinco comunidades. Existen también sistemas nuevos en proceso de construcción y alrededor de 37 sistemas ó más en diferentes etapas de rehabilitación. En la mezcla de sistemas hay comunidades dispersas donde se utilizan pozos y bombas manuales, sistemas que utilizan fuentes superficiales, transporte de agua por gravedad y tratamiento por filtración lenta de arena, y sistemas por bombeo eléctrico con pozos profundos y tanques de almacenamiento y tratamiento. Hay una gran variedad de tecnologías y de costos de operación y mantenimiento. Actualmente, el rango de funcionamiento de los sistemas instalados en las comunidades administradas por el INAPA va desde sistemas

prácticamente abandonados y fuera de servicio hasta sistemas nuevos con tecnología moderna recién inaugurados.

Escollos Anticipados

El programa de transformación puede anticipar varios obstáculos:

- # *Tecnología Inapropiada*
- # *Sistemas en Malas Condiciones*
- # *Sistemas Múltiples*
- # *Cultura de Dependencia, Paternalismo y Falta de Confianza en las Comunidades*
- # *Proceso de Promoción y Formación de Estructuras Comunitarias*
- # *Falta de Educación sobre Higiene*
- # *Sostenibilidad de las Operaciones y Mantenimiento de los Sistemas*
- # *Capacidad y Disposición para Pagar las Tarifas y el Manejo Fondos*
- # *Financiamiento para la Construcción de Nuevas Obras y para Trabajos de Reconstrucción*
- # *Falta de Destrezas, Necesidad de Capacitación y Administración de Sistemas*
- # *Apoyo Institucional Requerido*

Opciones para Minimizar los Escollos

En el diseño de un programa de transformación existen varias herramientas para minimizar las dificultades anticipadas.

- # *Modelo de Participación Total y Desarrollo de Empresas Comunitarias de Agua Potable*
- # *Educación sobre Higiene*
- # *Programa de Seguimiento Ejecutado mediante Contratos que se Constituyan en Especie de Póliza de Seguro para las Operaciones y el Mantenimiento*
- # *Inventario y Corrección de Tecnología Inadecuada a ser Ejecutados por la misma Comunidad*
- # *Auditoría Anual*
- # *Estructurar una Unidad Coordinadora dentro del INAPA*

Estrategia para Lograr la Transformación

Se recomienda que el INAPA elabore un programa que contemple lo siguiente:

- # Fortalecer la Unidad de Agua Potable Rural del INAPA
- # Suscribir una serie de contratos con ONG para ejecutar el programa

- # Realizar un inventario de todas las comunidades para conocer la disposición que tienen para responsabilizarse de los acueductos.
- # Aplicar el modelo de participación total de la comunidad.
- # Planificar un proceso estratégico para la programación

- # Que la promoción de cada comunidad siga un proceso ordenado por etapas e incluya educación sobre higiene, promoción, formación y capacitación de la empresa, y la entrega dentro de un período de seis meses por cada comunidad.

- # Comenzar con dos proyectos pilotos en cada zona geográfica y en seis meses revisar todo el proceso para mejorarlo y modificar la programación.

- # Formular una estrategia de comunicaciones durante el período de arranque y comenzar con mensajes dirigidos a aquellas comunidades donde la transformación resulta prioritaria.

- # Definir un procedimiento y una fórmula para financiar las operaciones y el mantenimiento con cuotas para varios niveles de servicio y variedad de sistemas.

Durante los próximos seis meses, debe continuarse el proceso de asistencia técnica provista por la USAID para ayudar a que el programa arranque. Se recomiendan consultorías para diseñar la estrategia de comunicaciones, realizar un estudio comparativo de casos a fin de arribar a una metodología para fijar las cuotas de pago de servicios, y para la formación y fortalecimiento del equipo de proyecto de la unidad de acueductos rurales del INAPA.

Conclusiones

Este informe ha planteado un marco esencial para la arquitectura de un programa de transformación para sistemas rurales de acueductos de agua potable. En el entorno existen todos los ingredientes necesarios para ejecutar un excelente programa de participación comunitaria total. Hay buena voluntad y consciencia en los más altos niveles del INAPA para estimular y apoyar el programa. En la unidad de acueductos rurales y en la comunidad de ONG existen las capacidades para realizar las tareas de promoción, ejecutar el programa y monitorear los resultados. Se ha identificado y enumerado las tareas de la ruta crítica y en los anexos se suministra material de apoyo.

Capítulo 1

INTRODUCCIÓN

1.1 ANTECEDENTES

El Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA) se propone transferir la administración, operación y mantenimiento de los acueductos rurales directamente a las comunidades beneficiarias, organizadas y representadas a través de estructuras locales.

Para tal propósito, el INAPA ha elaborado un Reglamento de Asociaciones Rurales de Agua para la contratación de servicios de administración. Asimismo, se ha elaborado los estatutos que se utilizarían para regular las asociaciones creadas. Los documentos mencionados están en forma de borrador y todavía no han sido aprobados. La intención es establecer explícitamente las responsabilidades de cada entidad participante. Asimismo, se definen los compromisos que asume la comunidad.

Con la implementación de este programa de descentralización, el INAPA pretende lograr una disminución sustancial de la actual carga financiera del INAPA relacionada con la operación y mantenimiento rutinarios de los acueductos rurales de agua potable y así procurar una mayor eficiencia operativa que sea sostenible; y lograr además, un mayor compromiso de las comunidades para que operen y les den mantenimiento a sus propios acueductos.

La historia es que la administración y el suministro de agua potable en las áreas rurales por parte del Gobierno han sido tradicionalmente débiles. Diversos donantes internacionales han realizado esfuerzos por demostrar el éxito en la administración del abastecimiento del agua rural por parte de las comunidades, incluyendo donaciones a organizaciones no gubernamentales (ONGs) que se han otorgado bajo el Proyecto de Co-financiamiento de ONG de la USAID. Durante los últimos seis años, la USAID/ República Dominicana ha financiado actividades en comunidades rurales y urbanas, a través de varias ONG socias. Además de construir la infraestructura, se han establecido organizaciones comunitarias para operar y dar mantenimiento a sus sistemas. Durante este proceso, se ha desarrollado un concepto denominado “participación total de la comunidad”. En diciembre de 1996, una consultoría del Proyecto de Salud Ambiental de la USAID-Washington, (*Proyectos Participativos de Agua y Saneamiento: Experiencias de ONGs en la República Dominicana que merecen ser Replicadas, Borrador, 20 de Dic. 1996, Andy Karp, Informe Cápsula EHP*) completó la documentación de este proceso y la publicación del documento que lo describía.

Otras agencias internacionales de apoyo, involucradas en el sector de saneamiento rural, incluyen el BID, JICA, KFW (El Banco de Desarrollo Alemán), UNICEF, PAHO y la Comunidad Europea. Dentro de esta comunidad internacional hay un amplio consenso de que el sector dominicano de agua y saneamiento necesita reformarse y que la reforma debe comprender la experiencia exitosa de las

ONG en el proceso de participación comunitaria. La política del gobierno actual es también de reforma sectorial y de descentralización de los procesos y programas gubernamentales en el sector, y más ampliamente en varios sectores.

Las futuras fuentes de financiamiento para el sub-sector probablemente las constituirán donantes internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los fondos de demostración, a corto plazo, provenientes de anteriores fuentes bilaterales como la USAID, se encuentran ya en sus últimos años de implementación. Un canal principal del BID lo ha constituido el fondo de desarrollo social denominado PROCOMUNIDAD. PROCOMUNIDAD ha canalizado unos US\$12 millones para sistemas de abastecimiento de agua, la mayor parte de los cuales se ha utilizado en pequeños y económicos sistemas por gravedad, sin la adecuada clorinación o la apropiada educación comunitaria. Poco han hecho estos programas para construir estructuras comunitarias permanentes para la operación y el mantenimiento; estos dependen de la espontánea demanda comunitaria y la capacidad de una comunidad para elaborar una propuesta en solicitud de servicios. Según se informa, muchos de estos sistemas no son funcionales después de algunos meses de operación. El KfW recién ha firmado un acuerdo de US\$11 millones con PROCOMUNIDAD para realizar actividades dirigidas a nueve provincias en la línea fronteriza del Noroeste. El BID ha expresado un gran interés en un mecanismo que involucrará a las ONG en el uso del modelo de participación total de la comunidad para la promoción de acueductos rurales de agua que sean autosuficientes.

Las entrevistas sostenidas con el INAPA indican que el Gobierno de la República Dominicana ha hecho de la descentralización del abastecimiento de agua en las áreas rurales una prioridad; y el INAPA está preparado para poner en práctica el programa de transformación con sus propios recursos si fuera necesario, buscando solamente pequeñas donaciones de asistencia técnica de fuentes externas.

El actual momento representa una importante oportunidad para que el INAPA forme parte del proceso de reforma sectorial y encuentre formas de desarrollar programas de participación comunitaria para un abastecimiento sostenible de agua rural. Sin embargo, existen en el proceso varios obstáculos presentes y futuros que hay que superar, muchos de los cuales se identifican y discuten en el Capítulo 2, y también se proponen algunas alternativas para afrontarlos.

1.2 ALCANCE DEL TRABAJO

La Misión de la USAID en Santo Domingo solicitó al Proyecto de EHP una consultoría dirigida al INAPA para proporcionar asistencia técnica en la definición de un plan para transferir la administración, operación y mantenimiento de los Acueductos Rurales directamente a las comunidades beneficiadas. Los siguientes son los términos de referencia:

- # Revisar los planes e intenciones de transferencia diseñados por el INAPA y describir los elementos que lo conforman. Analizar los documentos contractuales y los estatutos propuestos por el INAPA.
- # Analizar e identificar el rol que el INAPA, las ONGs y/o las comunidades representadas por las asociaciones tendrían en un modelo ideal, tomando en cuenta el actual modelo ideado por el INAPA y proponiendo las modificaciones que se estimen convenientes.
- # Describir un modelo más apropiado de administración, operación y mantenimiento, con base comunitaria, para lograr un adecuado abastecimiento de agua que sea sostenible.
- # Proponer el proceso para seleccionar las ONGs a ser contratadas y definir los criterios de selección.
- # Identificar los potenciales escollos que enfrentará la implementación del modelo y proponer estrategias para mitigar los mismos.
- # Proponer un plan de acción que incluya la secuencia de las actividades requeridas (cronograma) para la implementación de la transferencia, estableciendo los indicadores de progreso para un adecuado control del proceso.
- # Identificar los indicadores de resultados que se utilizarán para medir el logro de los objetivos del plan de transferencia.
- # Proponer un plan de monitoreo de la implementación.
- # Identificar las potenciales fuentes de financiamiento para cubrir los costos del proceso.
- # Preparar un acuerdo-tipo (ejemplo) entre el INAPA y las ONG.

1.3 HALLAZGOS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL NUMERO DE SISTEMAS A TRANSFORMAR

La actual situación relativa a las condiciones operacionales y el número de sistemas rurales de abastecimiento de agua se puede estimar de la manera siguiente, en base a la información, razonablemente reciente, en la base de datos del INAPA:

Sistemas Múltiples*	Sistemas de una comunidad	Sistemas en Construcción o recién construidos	Total
85	154	13	252

Rehabilitación durante los últimos cinco años	En proceso de rehabilitación actual	En proceso de reconstrucción de la obra de toma	En necesidad actual de reconstrucción
59	37	2	100 (estimado)

*Sistemas múltiples (dos ó más comunidades se sirven de una sola obra de toma)

Además de las actividades mencionadas, existen 16 contratos de pintura para mejorar los sistemas existentes.

Adjunto se presenta el inventario de sistemas realizado en 1996.

ZONA I

Provincia	Sistema Múltiple	Sistema Unitario	Total
Valverde	5	0	5
Dajabón	1	2	3
Santiago Rodríguez	0	1	1
Montecristi	0	3	3
Total	6	6	12

Pintura 1

Rehabilitación 0

ZONA II

Provincia	Sistema Múltiple	Sistema Unitario	Total
Azua	9	8	17
San Juan de la Maguana	7	8	15
Elías Piña	3	2	5
Total	19	18	37

Construcción de Obra de Toma 2

Rehabilitación 10

Pintura 6

ZONA III

Provincia	Sistema Múltiple	Sistema Unitario	Total
Duarte	3	4	7
Sánchez Ramírez	0	3	3
Salcedo	0	3	3

María Trinidad	4	10	14
Sánchez			
Samaná	1	10	11
Total	8	30	38

Pintura 2
Reconstrucción 0

ZONA IV

Provincia	Sistema Múltiple	Sistema Unitario	Total
San Cristóbal	3	7	10
Haina	0	2	2
Villa Altagracia	0	3	3
Baní	4	16	20
San José de Ocoa	3	3	6
Monte Plata	3	3	6
Bayaguana	1	8	9
	11	33	44
Total			

Pintura 1
Instalación de nueva bomba sumergible

ZONA V

Provincia	Sistema Múltiple	Sistema Unitario	Total
Santiago	0	2	2
Tamboril	2	5	7
Sabana Iglesia	2	2	4
Españat	1	4	5
La Vega	2	7	9
Jarabacoa	0	1	1
Constanza	0	4	4
Monseñor Nouel	3	5	8
Total	10	30	40

Pintura 3
Rehabilitación 0

ZONA VI

Provincia	Sistema Múltiple	Sistema Unitario	Total
-----------	------------------	------------------	-------

Higüey	3	2	5
San Pedro de Macorís	1	2	3
La romana	0	1	1
Hato Mayor	0	2	2
El Seibo	2	4	6
Total	6	11	17

Pintura 1
Rehabilitación 0

ZONA VII

Provincia	Sistema Múltiple	Sistema Unitario	Total
Puerto Plata	10	8	18
María Trinidad Sánchez	0	0	0
Españolat	0	0	0
Total	10	8	18

Rehabilitación 0

ZONA VIII

Provincia	Sistema Múltiple	Sistema Unitario	Total
Barahona	8	6	14
Enriquillo	3	1	4
Neiba	2	2	4
Jimaní	2	9	11
Total	15	18	33

Rehabilitación en Progreso 5

Pintura 1

Total	85	154	239
--------------	-----------	------------	------------

1.4 SITUACIÓN ACTUAL DE LA UNIDAD EJECUTORA DEL PROYECTO DE DESCENTRALIZACIÓN ACUEDUCTOS RURALES DEL INAPA

Esta unidad se formó en mayo de 1997 con la llegada del nuevo coordinador de la unidad. Desde entonces, la unidad se encuentra en proceso de formación y todavía recluta personal. Hay un coordinador regional nombrado para la región suroeste (Zonas II, IV y VIII) con sede en Baní. Hay otro coordinador interino para la región del Cibao y la línea fronteriza (norte central) con sede en La Vega (Zonas I, III y V). A las regiones este y noreste les falta un coordinador y las posiciones están en proceso de nombramiento. Para la unidad de ingeniería hay un supervisor con dos ayudantes, y un ingeniero electromecánico para la parte de operaciones y mantenimiento. Hay una coordinadora de relaciones con las ONG (trabajadora social), una abogada para manejar los contratos de legalización de empresas comunitarias, y un pequeño grupo de cuatro personas para la administración y el manejo de oficinas.

Con este personal, la división se organiza en equipos interdisciplinarios. Existe la unidad de **equipo primario**, que atiende las solicitudes sociales y técnicas para la reconstrucción y nueva promoción de los sistemas existentes. Dentro de este equipo están los ingenieros de reconstrucción y la trabajadora social. También está el **equipo de seguimiento**, llamado el equipo “ex-post facto” donde se encuentra el ingeniero electromecánico, la abogada y un trabajador social. Este equipo se dedica a apoyar y fortalecer las comunidades a las que se han entregado sistemas. Hay un **equipo administrativo** (equipo de apoyo), y coordinadores de zona divididos en cuatro zonas que se pueden llamar **equipo gerencial**. Actualmente existe una función de administración y apoyo al proceso de inauguraciones ejecutada por un equipo ad hoc.

La visión actual del coordinador de la unidad es la de mantener una unidad de proyecto con un personal mínimo, cuyo papel sería el de coordinación, planificación, regulación y monitoreo del plan de trabajo. Se prevé realizar la implementación directa mediante contratos con las ONG y mediante contratos suscritos con el sector privado local en zonas cercanas a las comunidades. De la misma manera, se visualiza una unidad de proyecto con una duración de unos tres años o más, hasta que se haya completado la transformación de la descentralización de los sistemas y cuando exista un plan organizado para el procesamiento de solicitudes nuevas y se haya elaborado un sistema de continuidad o apoyo para mantener la continuidad y sostenibilidad en el sector rural.

1.5 ACTIVIDADES REALIZADAS DIRIGIDAS A LA ESTRATEGIA QUE SE RECOMIENDA

Durante esta consultoría, la visión actual en torno a los problemas, intenciones y necesidades potenciales para el desarrollo del programa, es el resultado de las entrevistas sostenidas con la USAID, los altos funcionarios del INAPA, y el personal de la Unidad Ejecutora del Proyecto de Descentralización Acueductos Rurales del INAPA, así como de la experiencia profesional del consultor. Las entrevistas realizadas con organizaciones multilaterales de financiamiento, tales como PROCOMUNIDAD (El Banco Interamericano de Desarrollo--BID), LOME IV (La Comunidad Europea) y el Fondo Dominicano de Pre-inversión proporcionaron documentación sobre programas paralelos y produjeron información relativa a la pasada y actual actividad sectorial. Una muestra de

Organizaciones No-Gubernamentales (ONG), incluyendo a ENTRENA y Aguas Vivientes (AAVI), y La Escuela de Radio Santa María suministró información valiosa sobre la capacidad de la comunidad de ONG para el abastecimiento de agua en áreas rurales. ENTRENA administra el Proyecto de Co-financiamiento de ONG, de la USAID y ha trabajado con una gran muestra representativa de ONG en el país durante varios años.

La experiencia con ONG también ha corroborado las experiencias de EHP en otras partes del mundo y ha ayudado a definir los actuales obstáculos a la implementación y los asuntos claves que necesitan atención en proyectos futuros. Se realizaron visitas de campo a una muestra de comunidades que habían recibido de ONG asistencia para su organización, asistencia directa del INAPA, y comunidades que se habían organizado por propia cuenta. Estas visitas reconfirmaron los datos obtenidos en las entrevistas relacionados con las necesidades y obstáculos a superar dentro de la cultura local, particularmente para asuntos tales como la administración comunitaria, la capacidad y disposición de pago, y la dependencia y el paternalismo de esfuerzos pasados. Las visitas se realizaron en el suroeste y en el Cibao. Se revisó la documentación, incluyendo los borradores del INAPA para la regulación de las asociaciones comunitarias, los perfiles sectoriales del BID, los planes de trabajo y los documentos de monitoreo, previos informes de campo relativos a la República Dominicana, y documentación relativa al abastecimiento de agua en áreas rurales, producto de las experiencias de EHP en Tunisia, Ecuador y América Central. Porciones de la documentación sobre el programa de descentralización de Tunisia fueron traducidas del francés y se pusieron a disposición del proyecto en el Apéndice A.

Capítulo 2

ASUNTOS CLAVES EN LA ESTRATEGIA DE TRANSFORMACIÓN

2.1 OBSTÁCULOS Y PROBLEMAS QUE SE ANTICIPAN

Los escollos identificados se basan en las condiciones actuales de la República Dominicana. Algunos factores se relacionan con el historial del abastecimiento de agua rural heredado del pasado. Las visitas a las comunidades produjeron gran parte de la información, y las entrevistas realizadas a los promotores y directores de las ONG confirmaron los datos. El ambiente del sector de abastecimiento de agua rural en la República Dominicana presenta varios retos para el INAPA, a medida que comience a responder a las necesidades de descentralización, y administración comunitaria, de los futuros sistemas rurales de abastecimiento de agua. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estos asuntos claves han estado presentes en la mayoría de los proyectos rurales de abastecimiento de agua en países como Tunisia, Ecuador, Bolivia, Guatemala, El Salvador, Las Filipinas, Perú y Costa Rica, y que existen formas de afrontarlos de manera positiva y satisfactoria.

Transformar las actuales condiciones hasta lograr que las comunidades administren los sistemas rurales de abastecimiento de agua no será una tarea fácil. Se necesitará una cuidadosa promoción, cambio de conducta, seguimiento y apoyo. La alternativa es que el gobierno trate de satisfacer la necesidad con sus propios recursos. Ese enfoque se ha intentado durante los pasados cincuenta años y no ha funcionado; éste no sólo le roba a la población la oportunidad de autogestión, sino que demuestra y perpetúa la dependencia y pone al gobierno en una situación donde nadie se beneficia, al nunca tener lo suficiente mientras la comunidad demanda más y más servicios gratis. INAPA no cuenta con los recursos necesarios para proveer agua rural.

Tecnología Inapropiada

Muchos de los sistemas rurales de abastecimiento de agua fueron construidos utilizando una moderna ingeniería, planificándose una vida útil de veinte años. Dondequiera que ha sido factible, se han construido pequeños sistemas rurales que funcionan por gravedad y que necesitan poca energía; y sistemas de filtración lenta de arena. Sin embargo, los sistemas construidos en el pasado han sido diseñados para que INAPA u otros guardas profesionales les den mantenimiento. Tienen sistemas de clorinación por gas que utilizan grandes recipientes de cloro que sólo pueden transportarse e instalarse utilizando camiones. La norma del sentido común en materia de tecnología apropiada es que un operador comunitario debe tener la capacidad de darle mantenimiento al sistema con un mínimo de herramientas y poder viajar en una motocicleta para obtener los químicos de reposición. Es decir, que la operación del sistema no debe depender de que el INAPA obtenga asistencia externa, excepto en casos de reparaciones de emergencia o desastres naturales.

Se observó, además, que los operadores han sido entrenados para limpiar y dar mantenimiento a los filtros lentos de arena. Se les suministran programas para cambiar y lavar los filtros que en algunos casos pueden exceder los estándares de rendimiento. Por ejemplo, en el sistema recién instalado en La Montería de Baní, el operador reportó que había recibido instrucciones de cambiar los filtros una vez a la semana. Dadas las condiciones de turbidez, y el hecho de que la capa que se forma encima del filtro forma parte integral de la eficiencia de la filtración, éste no debe cambiarse hasta que el caudal se vea afectado por la sedimentación. La frecuencia de lavado de los filtros es variable y depende de las condiciones, y probablemente haya que hacerlo una vez al mes según las condiciones observadas.

En los pequeños sistemas rurales por gravedad, construidos por PROCOMUNIDAD, existe muy poca clorinación. Las entrevistas realizadas con la organización indican que la política es sólo construir sistemas por gravedad sin clorinación. En las comunidades donde el INAPA transfiera la administración de los sistemas a las comunidades, éstos tendrán que corregirse. En los sistemas que fueron diseñados por encima del nivel de tecnología apropiada, los de clorinación por gas tendrán que convertirse en sistemas de condensado líquido.

Sistemas en Malas Condiciones

Otra barrera para la transformación hacia la administración directa por parte de la comunidad es el estado en que se encuentran actualmente muchos acueductos. Ha habido una gran negligencia en el mantenimiento de los sistemas. Las llaves públicas y las acometidas tienen fugas y también las redes de distribución requieren atención. Muchos sistemas sirven a más consumidores de lo que soporta la cantidad de agua en el mismo. Los sistemas viejos no se desinfectan. En casos como éstos existe la oportunidad de involucrar a la comunidad en proyectos de rehabilitación.

Sistemas Múltiples

La aplicación de la tecnología apropiada se relaciona con el tamaño relativo del sistema y la cantidad de comunidades a las que sirve. En años recientes se construyeron muchos sistemas para aprovechar las fuentes de agua disponibles. El resultado es que existen aproximadamente 154 sistemas que sirven a múltiples comunidades dentro del sector de abastecimiento de agua rural. Los sistemas múltiples requieren atención en cuanto a la operación y mantenimiento de la hidráulica de los sistemas, el equilibrio equitativo en la distribución a las comunidades usuarias y, en especial, a la detección de fugas. En lo concerniente a la administración y propiedad por parte de la comunidad, la complicación radica en la necesidad de diseñar una administración que pueda proporcionar agua a granel a unidades de distribución más pequeñas. La administración se hace más compleja debido a esto.

Cultura de Dependencia, Paternalismo y Falta de Confianza en las Comunidades

Durante los últimos cincuenta años, la mayoría de las comunidades rurales dominicanas han sido objeto de mucha promoción, promesas, y han sido utilizadas por los políticos. Algunas comunidades ya lo han visto todo; comenzando con programas de esfuerzo propio que se iniciaron en los años 60, los cuales prometieron, y en algunos casos construyeron, escuelas comunitarias y centros de reunión. Ha habido proyectos de letrización, caminos vecinales, proyectos de irrigación, pequeños proyectos para la pequeña empresa, clubes de madres, clubes de jóvenes, asociaciones comunitarias, campañas de salud pública, etc. Muchos de estos proyectos han fracasado, otros no. Algunos dieron algo a cambio de votos y otros favores. Gran parte de la promoción la ha desarrollado organizadores comunitarios de gran verbo, carisma y rápido hablar, cuyo mensaje esencial es que la comunidad debe depender del programa y trabajar con él (el cual consistía de habilidades y recursos externos). Estos mensajes claves algunas veces estaban bien intencionados, pero inconscientemente crearon dependencia y fortalecieron la visión paternalista general. Dentro de las estructuras comunitarias mismas, la tendencia es el dominio paternalista de unos cuantos líderes (frecuentemente hombres) quienes controlan el diálogo y la discusión y toman decisiones por la comunidad. Con frecuencia, los líderes obtienen ventajas personales y controlan los recursos comunitarios para su propio beneficio y el de sus favoritos. Muchas asociaciones comunitarias han sido destruidas por líderes comunitarios, perdiendo los fondos de un modo u otro. El resultado es que muchas comunidades desconfían de los agentes de cambio del gobierno, de los promotores, de su propio liderazgo, y particularmente del INAPA, que ha sido el blanco de promesas políticas y de la falta de respuesta en el pasado. El INAPA tendrá que encontrar la forma de cambiar esta cultura.

Para dar un ejemplo de las actitudes de dependencia de las comunidades, lo que se expone a continuación sucedió durante una visita de campo. En una de las comunidades visitadas, había un sistema abandonado que no funcionaba desde que, durante la construcción de un camino vecinal, se rompiera la tubería, la cual no fue reemplazada después de que se terminó la construcción hace varios años. La comunidad se había organizado por cuenta propia y había exigido que el INAPA tomara las medidas pertinentes. La actitud de la comunidad era que INAPA tenía que poner el sistema a funcionar: “¿Cuándo se va a arreglar el agua? Hacen muchas visitas y no hacen nada”. INAPA respondió empleando a un contratista local para que el sistema funcionara. La comunidad colaboró aportando mano de obra para limpiar el viejo tanque de almacenamiento, el cual tenía varias fugas. Mientras el INAPA arreglaba el sistema y realizaba pruebas de presión, descubrió varios problemas y escapes en la red de distribución. Uno de los miembros de la comunidad que fueron entrevistados tenía en su casa llaves abiertas y rotas que desperdiciaban agua mientras se probaba el sistema. Cuando se le preguntó al respecto, su respuesta fue que el INAPA también tenía que arreglar su llave. Después de todo, ¡la instalaron por primera vez hace veinte años! Las comunidades trabajarán para ayudar, pero en realidad esperan que el INAPA se haga cargo de todo lo que genere gastos, y han llegado a pensar que esto es normal.

Constituirá un gran reto para el INAPA ejecutar un programa de transformación, a fin de que la comunidad administre y se responsabilice de esos sistemas viejos ya construidos y que operan de una forma u otra. Lo que se necesita lograr es el compromiso de la comunidad de darle mantenimiento

a su propio acueducto, de pagar una cuota razonable por el servicio y de buscar oportunidades para promover la responsabilidad e involucrar a la gente en todo momento. En primer lugar, la promoción de sistemas nuevos resulta mucho más fácil porque la gente quiere agua y está dispuesta a brindar su colaboración cuando no la tiene. Después de que se construya el sistema, la actitud cambia y el desafío será entonces encontrar mecanismos para conservar el sistema y mantener el entusiasmo de la gente.

Proceso de Promoción y Formación de Estructuras Comunitarias

Uno de los grandes desafíos será elaborar un programa con una metodología para la promoción comunitaria, que tenga la habilidad y paciencia de formar y reformar las estructuras comunitarias apropiadas para que la comunidad administre el abastecimiento de agua rural. Una gran ventaja es que varias ONG en la República Dominicana entienden bien la metodología para una “total participación comunitaria”. El modelo de participación comunitaria total ha sido demostrado y documentado durante muchos años y la USAID ha apoyado procesos de promoción autosostenibles. Aplicar estos conocimientos en la estructura de un programa nacional de descentralización manejado por una agencia gubernamental sigue siendo un reto. Más adelante se presenta el diseño del programa en su arquitectura esencial. Su ejecución, sin embargo, requerirá de un fuerte liderazgo, persistencia y cierto grado de asistencia técnica durante los próximos tres años.

Falta de Educación Sobre Higiene

Se ha demostrado ampliamente que los beneficios de salud no se derivarán automáticamente de la sola presencia del agua. Debe proporcionárseles entrenamiento a los usuarios en la apropiada manipulación higiénica y uso del agua como recurso de salud. En las comunidades visitadas, es común que las personas almacenen agua en tinajas de barro en las cuales introducen frecuentemente las manos y cucharones para sacar agua. Con frecuencia, estos cucharones no se lavan después del contacto humano. También se requiere de la apropiada eliminación de las materias fecales de infantes, niños y animales, y de entrenamiento en el manejo apropiado de alimentos y lavado de las manos después de usar las letrinas. En pocos de los proyectos del INAPA, actualmente en ejecución, se ha incluido la educación sanitaria. Se necesita elaborar políticas para que el INAPA la incluya en los componentes rurales, e idealmente el abastecimiento de agua urbano debe proporcionarla en el programa de educación de usuarios.

Sostenibilidad de las Operaciones y Mantenimiento de los Sistemas

El factor más importante en la viabilidad a largo plazo de los acueductos rurales lo constituye el desafío de mantenerlos operando y funcionando durante muchos años. Las comunidades deben poseer las destrezas que se necesitan para operar y conservar los sistemas. Se necesita entrenar a los operadores comunitarios y pagarles un sueldo que sea suficiente para vivir a fin de que los recursos humanos, una vez entrenados, permanezcan en la comunidad. ¿Qué sucede cuando se daña un

sistema y la reparación va más allá de la capacidad de la comunidad? ¿Qué sucede cuando se requiere de una reconstrucción mayor, o de la expansión del sistema? ¿Resulta apropiado mantenerse meramente añadiendo tuberías y conexiones (que a menudo es lo que sucede) hasta que no haya suficiente presión para operar el sistema? ¿Qué controles pueden instalarse de manera que se disponga de un mantenimiento y operación apropiados, y de una adecuada frecuencia en el cuidado del sistema? En las comunidades inspeccionadas, uno de los sistemas no recibía mantenimiento a largo plazo, ni había recibido atención por parte del INAPA o la comunidad, y se encontraba abandonado. Otro se había inaugurado tres meses atrás, y estaba en excelentes condiciones, con un operador entrenado a quien, dicho sea de paso, la comunidad le pagaba menos de la mitad del salario de un jornalero.

Capacidad y Disposición para el Pago de Tarifas y el Manejo Fondos

Uno de los desafíos será lograr que las comunidades paguen una cuota razonable y suficiente para cubrir los gastos de operación y mantenimiento, a la vez que guardan un porcentaje para constituir un fondo de amortización o reserva para reemplazar accesorios y tuberías, y reparar fugas. En muy pocos países en vías de desarrollo existe la capacidad financiera dentro de las comunidades rurales pobres para hacer inversiones de capital para la construcción inicial, o para reemplazar equipos muy costosos como bombas en obras de reconstrucción. En cualquier sistema de promoción siempre existirá la necesidad de subvencionar ciertos costos de inversión para obras capitales. La norma es que la comunidad cubra los gastos de operación y mantenimiento. Pero tampoco debe dejar de preverse la necesidad de capitalizar un fondo de reserva en cada empresa comunitaria rural de agua potable. Como rutina, entre el diez y el veinte por ciento del ingreso mensual de la empresa debe dedicarse a un fondo de reserva. Se debe tomar esto en cuenta al fijar la cuota.

En la actualidad, en muchos de los sistemas del INAPA no se cobra lo suficiente para cubrir los gastos de una operación de primera calidad o se permite que mucha gente se atrase en el pago de sus cuotas. En los sistemas operados por bombeo, la factura de electricidad es muy alta, y el Estado la subvenciona directa o indirectamente. Será necesario estudiar estos casos más profundamente (véanse más adelante las intervenciones recomendadas para el pago de las cuotas). En algunos casos, el operador trabaja casi voluntariamente, lo que conduce a un eventual deterioro del sistema.

El operador comunitario merece un sueldo normal de, por lo menos, un jornal de un obrero en el mercado local. Cuando se requieran sus servicios a tiempo completo, el sueldo debe corresponder. Asimismo, el cobrador requiere una compensación. En los sistemas actualmente operados por el INAPA, se acostumbra pagarle al cobrador un porcentaje fijo de lo que se logra recaudar con las cuotas. El sistema da lugar a posibles actos de corrupción y puede transmitirle al usuario un mensaje equivocado. La buena administración responsabiliza a cada cliente del pago de su cuota, y también cuida de que el agua se utilice para consumo doméstico y cuidado de la higiene, y no para regadíos. En caso de abundancia del recurso, se permite el uso en el jardín, cobrándose una cuota extra por este servicio. Una empresa comunitaria tiene la ventaja de ser flexible y aceptar cuotas pagadas por

adelantado en tiempos de cosecha (en lugar del pago de moras después de varios meses). En casos muy especiales, la empresa puede aceptar que los clientes con problemas excepcionales paguen su cuota en especie, con mano de obra o donaciones de alimentos y servicios (trueque) a otros socios, pero esto se limita a unos cuantos socios, pues se necesita efectivo para operar la empresa. Pero en todo caso, el principio es que quien consuma pague una cuota, sin excepción (¿no es así con la electricidad?).

Financiamiento para la Construcción de Nuevas Obras y para Trabajos de Reconstrucción

Una de las barreras de la administración comunitaria será la necesidad de financiar la inversión de capital. Según lo descrito anteriormente, las comunidades rurales pobres requerirán ayuda para la construcción de nuevos acueductos, para las extensas renovaciones de los sistemas viejos, y para la expansión de los sistemas existentes. En todos los casos, existe la oportunidad de que la comunidad contribuya con estos costos aportando mano de obra no especializada, y ciertas recaudaciones en efectivo para las acometidas, llaves, válvulas y accesorios. Cualquiera que sea el sistema que el INAPA eventualmente adopte como política, se sugiere que la participación de la comunidad sea un requisito, y que se inicie el hábito de ahorro comunitario para el futuro reemplazo de sistemas. Si a una comunidad se le da de cinco a diez años para que acumule capital, se puede utilizar una porción substancial de los costos compartidos para futuras inversiones de capital.

Falta de Destrezas, Necesidad de Capacitación y Administración de Sistemas

La administración de una empresa comunitaria de agua potable requerirá de algunas destrezas administrativas. Deben llevarse libros contables, expedirse recibos, celebrar reuniones anuales y manejar la elección de la junta. Se requiere que el operador posea destrezas operacionales para dosificar los químicos, cambiar y limpiar los filtros, y vigilar y reparar las fugas. A menudo se requiere asear y proteger la fuente y las obras de reforestación a fin de proteger cuencas y manantiales. Los clientes deben poseer conocimientos y destrezas sobre el uso apropiado del agua, tanto en materia de higiene como de conservación del recurso. En resumen, se le entrega a la comunidad todo lo relacionado con la administración, uso y mantenimiento, junto con las destrezas y conocimientos correspondientes. En la mayoría de los casos existentes la capacitación constituye la primera prioridad en el programa de transformación.

Apoyo Institucional Requerido

Se requiere de una serie de puntos importantes si el INAPA ha de elaborar y dirigir de manera exitosa un programa para transferir responsabilidad a las comunidades rurales. INAPA necesitará un proyecto de total transformación. El proyecto debe tener una duración determinada, con metas e indicadores, y una estrategia completa.

Claridad de Roles

Para la administración del proyecto, resulta imprescindible definir claramente los roles y dividir las labores. El INAPA tiene a su favor el haber formado recientemente la Unidad Ejecutora del Proyecto de Descentralización de Acueductos Rurales, teniendo la flexibilidad para organizarla adecuadamente y dotarla del personal requerido. Será necesario definir el rol de los equipos de la oficina regional con respecto a los coordinadores regionales y los recursos externos, como las ONG, que se utilizarán para la ejecución del proyecto. Las relaciones entre el INAPA, respecto a sus puestos urbanos en los diferentes municipios, y la Unidad Ejecutora también requiere clarificación. Muchos de los programas nuevos fracasan por la falta de claridad en los objetivos, roles y en la visión del alcance de los mismos.

Continuidad de la Administración por el INAPA

Aunque no es posible garantizar la continuidad del gobierno por la frecuente ocurrencia de cambios políticos, sí puede elaborarse un programa que logre completar la mayor parte del proceso de transformación dentro de los próximos tres años. Será importante crear estructuras legales de manera que las comunidades tengan el derecho y la autoridad de ser los propietarios de los acueductos que se transformen. Ya no deben pertenecer al Estado, sino a negocios comunitarios legalmente constituidos conforme al debido procedimiento legal. La actual posición del INAPA de que las comunidades suscriban un contrato con éste para administrar un acueducto que sigue siendo propiedad del Estado frustra el propósito de administración y responsabilización comunitaria. En el futuro siempre se puede volver a adoptar el viejo sistema por orden de un funcionario del INAPA de categoría inferior con la simple anulación de un contrato.

Necesidad de Monitoreo con Indicadores Apropiados

Se requerirá de apoyo administrativo dentro del proceso del programa para diseñar y medir varios indicadores que serán definidos en la próxima sección. Además, se requerirá de ciertos indicadores relativos a la continuidad de la operación y mantenimiento de los acueductos que han pasado a manos de las comunidades. Cada acueducto requerirá de una auditoría técnica anual, y una certificación anual de sus libros contables por un contador público autorizado. Las auditorías técnicas deberán ser parte del futuro rol regulador del INAPA, y se recomienda que formen parte del contrato de seguimiento para servicios de mantenimiento que se describe más adelante.

Necesidad de Mejorar los Acueductos Existentes

Se requiere de la inversión de capital para modernizar y rehabilitar los acueductos viejos y para iniciar la construcción de proyectos nuevos.

Necesidad de Asegurar la Continuidad del Apoyo Técnico y Administrativo en los Acueductos Entregados

Aún cuando el programa de transformación funcione a cabalidad en la promoción y educación de la gerencia y responsabilidad comunitaria, las comunidades siempre requieren cierto grado de apoyo para asegurar su buen funcionamiento técnico y administrativo. Se necesitará un sistema de respaldo; o sea, la contratación de una póliza de seguro. Casi en ningún programa en el mundo se ha demostrado que se puede abandonar completamente las comunidades rurales pobres sin ofrecerles cierta seguridad.

2.2 OPCIONES PARA MINIMIZAR LOS ESCOLLOS

Se propone la siguiente arquitectura del programa para afrontar la mayoría de los escollos identificados en la Sección 2.1.

Modelo de Participación Total y Desarrollo de Empresas Comunitarias de Agua Potable

En este punto en la historia del abastecimiento rural de agua en la República Dominicana, el INAPA no cuenta con muchas opciones viables. Es concebible que el INAPA inicie un programa de administración directa y construya, reconstruya u opere acueductos rurales. Esta opción ya se ha puesto en práctica y no ha tenido éxito. El Estado ha demostrado que no tiene recursos, o la prioridad de continuar esta fallida estrategia. La opción más prometedora, la que ha demostrado cierto grado de éxito, es el modelo de autogestión comunitaria. Este enfoque minimiza el problema de dependencia de la comunidad y la cultura de paternalismo. El programa involucra sistemáticamente desde el principio a la comunidad en las decisiones que la afectan relacionadas con el agua. Cada paso, desde definir la necesidad hasta la eventual administración de los acueductos, necesita involucrar a la comunidad como fuerza impulsora primaria. Las comunidades tienen que lograr su autogestión y desarrollar la capacidad no solamente de administrar y ser dueños de su propio acueducto, sino de autohabilitarse para resolver otros problemas comunitarios.

Los aspectos claves del programa son:

- # Participación inicial en la definición del problema y en todos los estudios comunitarios realizados en la comunidad (autodiagnóstico y autoestudio de creencias, conocimientos, actitudes y prácticas --CCAP).
- # Legalización de una empresa comunitaria de agua potable (ECAP), con personería jurídica bajo las leyes y reglamentos del Estado y el INAPA.
- # Transferencia legal de todos los activos del acueducto directamente a la ECAP.
- # Formación de la ECAP con su junta administradora, empleados, clientes, y la asamblea.
- # Dividir los costos de construcción o rehabilitación entre el INAPA y la comunidad, con aportes de mano de obra no especializada y contribuciones en efectivo en un punto predeterminado por parte de la comunidad.

- # Participación equitativa de toda la comunidad, con énfasis en el papel de la mujer como educadora de la familia en asuntos de higiene, y participación en cuestiones del manejo administrativo y técnico del acueducto.
- # Decidir el nivel de servicios que la comunidad está dispuesta a pagar para el mantenimiento y operación del acueducto con su propia microempresa comunitaria.
- # Un sistema de seguimiento en la administración, operación y mantenimiento técnico, y en el uso higiénico y conservación del agua.
- # Promoción por parte de agentes de cambio especializados en estimular la responsabilidad comunitaria y concientización sobre la administración y uso del agua potable, y por agentes que la comunidad considere confiables y políticamente neutros.
- # Fijar, con la participación de las comunidades, tarifas que se basen en un proceso transparente y que sean suficientes para cubrir los gastos recurrentes de operación y mantenimiento.
- # Promoción de la educación sobre higiene antes, durante y después de la llegada del agua a la comunidad, con demostraciones prácticas en los hogares y con visitas domiciliarias realizadas por el equipo de promoción conjuntamente con residentes en la comunidad (incluyendo hombres, mujeres y niños).

Educación sobre Higiene

Los mensajes y la capacitación sobre el buen uso del agua, y la educación sobre higiene necesariamente constituyen una parte integral del programa. La educación sobre higiene debe comprender por lo menos lo siguiente:

- Lavado de las manos en momentos críticos: después de realizar necesidades personales, antes de preparar los alimentos, antes de comer, después de cambiar al niño o tener contacto con sus materias fecales, y después de tocar animales.
- Almacenamiento y transporte de agua en recipientes esterilizados.
- Lavado apropiado de platos y utensilios de cocina.
- Higiene personal y frecuencia de baño en los niños.
- Composición del agua como hábitat y medio de transporte de microorganismos anti-higiénicos.
- Aseo ambiental, incluyendo limpieza de letrinas, desperdicios orgánicos, materias fecales de animales y áreas de convivencia humana.

Póliza de Seguros de Operación y Mantenimiento

Los tradicionales problemas de sostenibilidad se relacionan con la capacidad de la comunidad para continuar operando y dándole mantenimiento al acueducto mucho después de que se haya completado la construcción. El complejo de problemas interrelacionados descritos anteriormente pueden

afrontarse si se diseña una confiable estructura de seguimiento que no requiera que el INAPA use sus propios recursos técnicos para el subsiguiente mantenimiento. La primera línea de apoyo de la operación y mantenimiento técnicos para el cuidado rutinario debe ser la empresa comunitaria de agua y los operadores que han sido entrenados para darle mantenimiento a los sistemas.

La próxima línea de apoyo debe consistir en un contrato de servicios para apoyo técnico, usando recursos regionales (contratar ONGs locales siempre que sea posible). El INAPA no debe depender de sus actuales operaciones regionales y municipales, ni de los recursos de ingeniería de la oficina central para apoyar el abastecimiento de agua rural. Estos recursos ya están sobrecargados con las necesidades de los municipios, y la evidencia es que no están actualmente en posición de satisfacer estas necesidades, ni lo han estado en el pasado. El contrato debe considerarse como una póliza de seguro, que habrá de usarse solamente cuando se necesite realizar una reparación grave y la comunidad no pueda satisfacer la necesidad con sus propias destrezas. La empresa comunitaria tendrá que llegar a un acuerdo para participar en este contrato con el INAPA como condición previa para transferir los activos de los sistemas a la comunidad. Los siguientes elementos deben incluirse en los términos de referencia de estos contratos regionales.

- # Los contratos serán por tres años. El INAPA deberá pagar el 80% del contrato los primeros tres años; la comunidad el 20%. Un segundo período de ejecución será por tres años, pagando el INAPA 60%; la comunidad 40%. De ahí en adelante, debe hacerse una evaluación, y cuando sea posible, la comunidad debe respaldar el contrato de apoyo en la mayor medida posible. El contrato debe ser reembolsable en términos de costos para los equipos y suministros, e incluir la mano de obra comunitaria cada vez que sea posible.

- # El contrato debe incluir inspecciones técnicas trimestrales realizadas por miembros de la junta y el operador de la comunidad. Las inspecciones se hacen para indicarle a la comunidad y al operador las necesidades de mantenimiento ordinario, conforme a la disponibilidad de fondos de reserva de la comunidad para el mantenimiento rutinario.

- # La corrección de defectos de construcción, la reparación de roturas y el reemplazo de equipos con problemas extraordinarios que amenacen el funcionamiento e interrumpan el servicio de agua, que hayan sido causados por el uso rutinario o por defectos en la construcción y no por causas de fuerza mayor como huracanes, sequías u otros. Esto no incluye acometidas ni partes del sistema dentro de la propiedad de los usuarios. En cada caso, se requiere el visto bueno del INAPA para reembolsarle al contratista los materiales y mano de obra.

- # Dadas las condiciones naturales del sistema, cada año el contratista tiene la obligación de certificar que el mismo está funcionando bien. Si no puede hacer dicha certificación, se requiere un listado de los defectos que la comunidad deberá corregir para que pueda pasar la auditoría técnica anual.
- # En casos de fuerza mayor, INAPA tiene la obligación de corregir los defectos con la debida participación de la comunidad.

Inventario y Corrección de Tecnología Inapropiada a Ser Efectuados por la Misma Comunidad

El INAPA necesita realizar un rápido inventario de los sistemas y determinar cuáles deberán ser convertidos en sistemas de clorinación más simples. También deben identificarse los sistemas que requieran mejorarse. Debe elaborarse un plan de trabajo para la corrección de sistemas. Siempre que sea posible, debe contratarse o involucrarse a la comunidad directamente en el mejoramiento de los sistemas. Esto debe realizarse utilizando el proceso de promoción comunitaria de entrenamiento de agentes de cambio comunitarios, y no deberá manejarse o presionarse en base a los requerimientos de ingeniería o del personal de ingeniería.

Auditoría Anual

Como parte normal de la salud empresarial de cada ECAP es necesario certificar sus libros contables anualmente, como cualquier negocio compuesto por socios accionistas. Debe ser responsabilidad de cada ECAP buscar su propio auditor para la fiscalización anual.

Estructura que se Recomienda para la Unidad de Acueductos Rurales

El consultor está completamente de acuerdo con la visión del INAPA de desarrollar una pequeña unidad administrativa para el abastecimiento de agua rural y para encargarse de la mayor parte de la implementación usando contratos con ONGs y otros proveedores de servicios técnicos. No es necesario que el INAPA posea un cuerpo de promotores comunitarios. Existe suficiente pericia en materia de promoción dentro de la comunidad de ONGs para el abastecimiento de agua rural, y estas organizaciones poseen el personal, la experiencia, y la documentación escrita que se necesitan para involucrar y capacitar a un personal de promoción si fuera requerido.

Se recomienda la estructura de cuatro equipos actualmente diseñada:

Equipo Primario: Encargarse de las solicitudes de nuevos acueductos sometidas por las comunidades y de la transformación de los sistemas existentes. Supervisar y regular los procesos de estudios técnicos y sociales para sistemas nuevos y la transformación de los existentes. Composición interdisciplinaria: promoción social y capacitación, comunicaciones,

capacitación en higiene, ingeniería sanitaria, documentos y materiales de capacitación, y asesoramiento legal para la formación de empresas y adquisición de bienes. Su rol no es ejecutar sino prestar asistencia técnica a los equipos regionales de promoción dirigidos por las ONG y asegurar que el aprendizaje de los procesos promocionales y de autogestión se transmiten de zona a zona y de comunidad a comunidad. Esta unidad debe celebrar anualmente talleres de aprendizaje para el personal de promoción. El setenta por ciento del tiempo de este equipo debe dedicarse a realizar visitas a las comunidades, conjuntamente con los agentes de promoción en las reuniones iniciales, y visitas de inspección y supervisión. El resto del tiempo debe usarse para mantener una base de datos sobre los estudios tanto técnicos como socioeconómicos realizados por los contratistas, así como la documentación del proceso.¹

Equipo de Seguimiento: Administrar los procesos de seguimiento una vez que las comunidades se hayan responsabilizado de las empresas de agua. Debe incluirse el manejo de los contratos de respaldo y servicio, regionales o zonales, para la operación y mantenimiento de los sistemas. La certificación anual de cada sistema, tanto para la fiscalización de la auditoría de los libros como para la inspección anual de la parte técnica de operación y mantenimiento. La capacitación periódica de operadores y administradores para mejorar las destrezas es parte del papel de esta unidad. Se requiere que esta unidad preste especial atención, por medio de contratos, en los casos de operación electromecánica de sistemas por bombeo. **Una parte muy importante consiste en prestar atención a los asuntos relacionados con las tarifas ex-post facto y a las reuniones anuales de la asamblea.** La promoción inicial asume la responsabilidad de trabajar con la comunidad para fijar la tarifa. El Equipo de Seguimiento presta asistencia técnica a los contratistas de O&M (Operación y Mantenimiento) para ayudar a las comunidades en su proceso anual de elección de la junta, inspección y preparación del estado de cuentas, y ajustes en la tarifa por causas de la inflación e incremento o disminución de los costos de operaciones. Durante los primeros tres años de la vida de la empresa comunitaria, esta atención es muy importante para establecer patrones de manejo empresarial. Destrezas interdisciplinarias requeridas: ingeniería, auditoría, manejo y gerencia de negocios, capacitación técnica, administración de contratos.

El Equipo Administrativo: Todo el apoyo administrativo requerido por la unidad rural de agua potable esta incluido en este equipo. Su tarea consiste en brindar a apoyo a todos los equipos mediante comunicaciones, procesamiento de palabras, documentación de respaldo, coordinación de transporte y uso de equipo de computadores. El mantenimiento de los

¹ Por lo general, la documentación debe elaborarse durante el proceso de promoción utilizando casos reales. Las ONG que han trabajado en esta área han documentado ampliamente los procesos y ya tienen panfletos, manuales de promoción, afiches y un sinnúmero de materiales educativos. La tarea consiste en adaptar estos materiales al programa del INAPA. No es recomendable iniciar de nuevo este proceso con personal del INAPA. Sería mas eficaz en términos de costos contratar este proceso como una tarea de regulación para el Equipo Primario.

archivos y las bases de datos están a cargo de esta unidad. Lo que se requiere no son secretarías en el sentido antiguo del papel, sino un asistente de programa y agente de respaldo técnico para los equipos y la administración del proyecto. Para esta unidad se necesita un administrador de primera clase con amplia experiencia en el uso de computadores y en coordinación.

El Equipo Gerencial: En realidad, todo el personal de los tres equipos realiza funciones gerenciales en la comunicación, control y medición de resultados, planificación y mantenimiento de la visión del proyecto. Asimismo es importante contar con un liderazgo gerencial para administrar y dirigir el programa. El equipo gerencial deben conformarlo el Coordinador General del programa (con el cargo de Subdirector de INAPA), los Coordinadores Zonales (cuatro en el País) y un representante de cada equipo de la entidad (o sea, de los equipos Primario, de Seguimiento y Administrativo). Este equipo tiene las funciones de guiar, coordinar, prever, fijar metas, medir resultados, apoyar el proceso, velar por el aprendizaje institucional, y mantener relaciones externas, tanto con el INAPA como con otras instituciones relacionadas con las metas del programa.

El Comité de Apoyo Institucional. Para fines de lograr la colaboración institucional y el acceso a recursos institucionales es importante que un comité de alto rango guíe el programa. Actualmente el INAPA tiene un comité constituido por dos subdirectores y el coordinador de Acueductos Rurales. Se debe continuar asesorando a este comité, y quizás deba incluirse en él al director y al subdirector de operaciones, y de vez en cuando a invitados de organizaciones que apoyan el programa, tales como la USAID y algunas ONG.

Capítulo 3

ESTRATEGIA PARA ALCANZAR LA TRANSFORMACION DE LOS SISTEMAS RURALES DE AGUA POTABLE

3.1 EL ROL DEL INAPA

En el punto 2.2, *Estructura que se recomienda Para la Unidad De Acueductos Rurales*, se hicieron una serie de recomendaciones relativas a cómo el INAPA podría organizarse para completar las tareas requeridas. Implícita en esta discusión está la suposición de que el rol primario del INAPA es actuar como cuerpo de planificación y normativa, en vez de una unidad ejecutora. El INAPA deberá servir como el catalizador, como el que deberá desarrollar una visión y la arquitectura, y como el planificador y monitor del programa rural de descentralización. Su trabajo es asegurar que se realice el trabajo y asegurar que se utilice una metodología y un mensaje coherentes de acuerdo a los valores deseados para un programa comunitario de descentralización y autogestión. El trabajo del INAPA es seleccionar los mejores agentes de cambio posibles y suscribir contratos con los mismos para seguir el programa que el INAPA diseñe. El trabajo del INAPA es también servir como punto de coordinación y enlace para las comunicaciones con otras organizaciones dentro del ambiente de abastecimiento de agua rural y las estructuras gubernamentales regionales y locales que podrían ayudar u obstaculizar el logro de las metas del programa. El INAPA deberá asumir el liderazgo necesario para buscar fuentes de financiamiento para el programa de transformación. Y, muy importante, el INAPA tendrá que administrar el proceso de aprendizaje institucional de modo que las lecciones sobre la mejor práctica en tecnología, operaciones y promoción del abastecimiento de agua rural sean captadas y transferidas a todos los que trabajan en el sector.

3.2 EL ROL DE LAS ONG

En los últimos diez a quince años, se ha adquirido gran experiencia positiva en el uso del modelo de participación comunitaria por parte de las ONG, para su aplicación en el abastecimiento de agua rural, así como en otros sectores en la República Dominicana. A continuación se presenta una lista parcial de esas organizaciones, proporcionada por ENTRENA, S. A. (ONG que maneja el Proyecto de Co-financiamiento de ONG de la USAID), las cuales tienen experiencia directa con el abastecimiento de agua rural y que han trabajado en programas patrocinados por la USAID:

Institución	Dirección	Experiencia Reciente	Area Geográfica
FUDECO Sr. Horacio Ornes, Director Ejecutivo	c-Jacinto Mañón #32 Ensanche Paraíso Apartado 366-2, S.D. Tel. 567-3351	9 Acueductos por Gravedad, 600 Letrinas	L.de Cabrera, las Matas de Farfán, S.J. de la Maguana, Dajabón, Santiago Rodríguez, El Cercado
FH Sr. Luis Sena Director	C/Ramón Santana #43, Zona Universitaria Apartado 2686 S.D. 688-0757	19 Pozos manuales 1,230 Letrinas	Elías Piña, Bánica, Pedro Santana
MUDE Sra. Rosa Rita Alvarez	Av. Leopoldo Navarro #61 Edif. San Rafael Apartado 325, S.D. 685-8111	3 Acueductos por Gravedad, 411 Letrinas	Constanza, Moca, Santiago, Jacagua, Las Nueces
CRS-CARITAS Sr. Jay Nash, Representante	C/ 10 esq. Calle 51 Ensanche La Fe Apartado 1457, S.D. 561-1271	7 Acueductos por Gravedad, 339 Pozos Manuales, 1,139 Letrinas	Mao, Santiago Rodríguez, San Juan de la Maguana, Padre Las Casas
AAVI Sr. Abel Ramírez, Director	C/B #4 Mirador Norte, S.D. 531- 2012	2 Acueductos por Gravedad, 17 Pozos Manuales, 2,350 Letrinas	Azua, San Juan de la Maguana, Padre las Casas
HERMANDAD Sr. Alberto Múnera, Director	C/Duvergé #20, Esq. Sánchez, Apartado 15-A, Baní, 522-4571	6 Acueductos por gravedad, 102 Letrinas	Baní, San José de Ocoa
FUNDASUR Sr. Freddy Pérez Espinosa	Av. Casandra Damirón #38 Barahona, Tel. 524- 3529	3 Pozos con Energía Fotovoltáica	Pedernales, Barahona, Neiba

Se recomienda que el INAPA use este valioso recurso como el brazo de ejecución para los contratos de promoción, construcción y seguimiento. Una alianza estratégica entre las ONG y el Gobierno servirá para usar recursos que ya han sido entrenados y desarrollados durante muchos años, y servirá

para amortiguar los antiguos roces entre las comunidades y el INAPA. Las comunidades ya visualizan a las ONG como entes neutros en la política, y ya se han ganado la confianza de muchas comunidades con sus programas.

3.3 ESTRATEGIA PARA ALCANZAR LA TRANSFORMACIÓN

Necesidad de Hacer Primero un Inventario Socio-Técnico

Se estima que se puede completar un programa de transformación para una comunidad seleccionada en aproximadamente seis meses, si el INAPA comienza con comunidades que están ahora listas para la transformación y han solicitado asistencia. A fin de decidir cuáles comunidades deben ser candidatas para la transformación (dentro de las 256 comunidades rurales existentes), se sugiere que el INAPA realice un tipo de inventario social y técnico de los sistemas que ahora posee. Los criterios de selección para las más prometedoras (llamémoslas comunidades Categoría A) son: a) evidencia de autoorganización en comités o asociaciones de agua, historial de participación comunitaria, disposición de liderazgo, solicitudes previas, evidencia de que las comunidades cobran actualmente la cuota y de que el sistema técnico sólo requiere reparaciones para funcionar bien. Las comunidades que caen en la Categoría B son las que serán más difíciles de transformar y que requerirán más tiempo porque los sistemas necesitan una mayor rehabilitación y la comunidad tendrá que reorganizarse de manera substancial: no se cobran las cuotas, el comité no es funcional y existe cierto grado de resistencia debido a un pasado historial de desconfianza. Las comunidades con dificultades económicas para pagar la cuota, ya sea porque el sistema es de bombeo y resulta caro, o porque la comunidad es tan pobre que caerá en esta categoría. Es importante trabajar con las comunidades de la Categoría B, y también requerirá de más tiempo. Las comunidades de la Categoría C son las que han sido abandonadas, son las comunidades rurales dispersas que necesitan nuevos pozos perforados para bombas manuales, y sistemas que necesitan ser substancialmente reemplazados. Las comunidades de la Categoría C están en la misma situación de las comunidades que no tienen ningún sistema y necesitan ser promovidas desde el principio.

El INAPA tendrá que desarrollar una estrategia de ejecución en base a una secuencia de promoción y transformación que le permitirá, de manera estratégica, adquirir experiencia con diferentes tipos de comunidades y en diferentes regiones geográficas de una forma en cierto modo balanceada. Después de completar los inventarios generales, social y técnico, puede desarrollarse un programa más realista. INAPA tendrá que decidir con cuántas comunidades trabajará y cuántas ONG puede manejar dentro de cada Zona. Se supone que el INAPA dividirá esfuerzos en cuatro zonas generales de trabajo: el Suroeste, el Norte Central, El Este y el Noreste. Se recomienda que durante la fase de desarrollo del programa (los primeros seis meses), el INAPA limite el número a dos ó tres comunidades por zona, a fin de controlar los métodos y aprender de las experiencias. Después de ese tiempo, habrá de celebrarse una conferencia o taller para intercambiar las lecciones aprendidas y los métodos de mejor práctica.

Secuencia Promocional Idónea Dentro de Una Comunidad Piloto

Meses 1 & 2

- Aplicación de la estrategia de información: mensajes claves a la comunidad sobre los beneficios y deberes de la comunidad
- Encuesta inicial de población : CCAP
- Educación de futuros clientes sobre higiene, y sobre el uso, transporte y almacenaje del agua
- Reuniones iniciales para formación de la empresa

Meses 2 & 3

- Formación de la empresa comunitaria (ECAP)
- Elección de una junta provisional
- Determinación de tarifas requeridas
- Apertura de cuenta bancaria
- Legalización & solicitud de personería jurídica
- Identificación de empleados
- Capacitación de la junta y los empleados en cuanto a roles, deberes y derechos de la empresa, los empleados y los clientes. Inicio de capacitación en asuntos administrativos y cómo fijar tarifas
- Continuación de capacitación en el área sanitaria y de higiene, dirigida a los clientes en la comunidad, sobre temas de higiene personal, niños, preparación de alimentos y uso de letrinas

Meses 4 & 5

- Finalizar la Formación y Recepción de la empresa por parte de la comunidad
- Inicio del cobro de la tarifa y asistencia técnica directa a la junta y los empleados sobre asuntos administrativos y fiscales de la empresa
- Capacitación de la junta y empleados sobre operaciones y mantenimiento del sistema
- Capacitación de seguimiento práctico en el hogar sobre el uso higiénico del agua
- Entrega formal de la empresa a la junta

3.4 NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIONES

Un nuevo programa de esta naturaleza, que busca desarrollar un cambio básico en el comportamiento y la cultura de responsabilidad comunitaria, tendrá que decidir cuidadosamente lo que desea comunicar a la gente dentro del contexto de su particular cultura y experiencia. También habrá que decidir cómo comunicar estos mensajes: a través del contacto personal, mensajes grabados en videos, la radio local, la televisión nacional, escuelas, con afiches, panfletos, etc. En resumen, una estrategia de comunicación será esencial.

Habrá que desarrollar una serie de mensajes claves. Por ejemplo:

- # La empresa comunitaria de agua es un derecho y un patrimonio de cada comunidad: ellos mismos son los dueños
- # Todos los clientes de la empresa comunitaria de agua tienen la obligación de pagar por el servicio; y la empresa tiene el deber de administrar agua de buena calidad.
- # Desperdiciar el agua con llaves abiertas perjudica a los vecinos que están pagando por el servicio.
- # La transformación de un servicio de INAPA en una empresa comunitaria hace a la comunidad responsable de su propio destino.
- # Lavarse las manos antes de preparar los alimentos, antes de comer y después de usar el sanitario.
- # Etc.

Una de las tareas de la División de Acueductos Rurales será desarrollar una estrategia de comunicaciones. Se anticipa que la asistencia técnica de la USAID podría ser útil en el desarrollo de la misma.

Capítulo 4

PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN

4.1 ESQUEMA DE TAREAS REQUERIDAS PARA INICIAR EL PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN

El esquema de las principales tareas a realizar dentro de los próximos tres a cuatro meses se presenta en un formato de lista de acciones, seguido por una explicación detallada de las tareas complementarias requeridas. Esto puede servir como lista de control de las actividades de ruta crítica con la cual trabajar y la cual modificar cuando sea necesario, a medida que la nueva oficina comience a formar los equipos de trabajo.

Ruta Crítica de Actividades

Actividad	Marco de Tiempo Estimado	Responsable
Formar la Unidad Rural de Agua Potable	Septiembre--Noviembre 1997	Coordinador y Equipo Gerencial
Fortalecer y Desarrollar el Equipo de APR	Evento de Capacitación Noviembre 20--23, 1997	Asesor EHP y Equipo Gerencial
Desarrollar una Estrategia de Comunicaciones	Septiembre--Octubre 1997	Asesor en Comunicaciones con Equipo Primario
Formular un Plan Estratégico y Planes de Trabajo	Septiembre 1997	Todos los Equipos
Formular un Programa de Monitoreo	Octubre 1997	Todos los Equipos
Formular Indicadores de Desempeño	Octubre 1997	Todos los Equipos
Contratar a las ONG	Noviembre--Diciembre 1997	Equipo Gerencial
Elaborar una Fórmula para la Fijación de Cuotas y el Cobro de las Tarifas de las ECAP	Octubre-Noviembre 1997	Asesor Especializado de EHP, conjuntamente con los Equipos de Inicio y de Seguimiento

Elaborar y Ejecutar un Programa de Capacitación	Septiembre en adelante 1997-1998	ONG Contratistas bajo la supervisión de los Equipos de Inicio y de Seguimiento
Desarrollar Documentación y Manuales de Guía para Actividades de Promoción y Seguimiento	Noviembre en Adelante 1997--1998	ONG Contratistas bajo la supervisión de los Equipos de Inicio y de Seguimiento
Planificar y Ejecutar Actividades de Promoción para Transformar las Asociaciones y Comités en ECAP	Diciembre en Adelante 1997--2000	ONG Contratistas bajo la supervisión de los Equipos de Inicio y Gerencial
Desarrollar el Programa de Seguimiento	Años 1998--2000	ONG Contratistas bajo la supervisión de los Equipos de Seguimiento y Gerencial
Realizar Actividades de Promoción y Formación de Nuevas ECAP	Años 1998--2000	ONG Contratistas bajo la supervisión de los Equipos de Inicio y Gerencial
Continuar el programa de Rehabilitación de sistemas	Proceso Continuo	Equipo Primario con contratistas

4.2 FORMAR LA UNIDAD RURAL DE AGUA POTABLE

Las actividades principales aquí requieren que el Equipo Gerencial y el Coordinador del Programa determinen el número de personal requerido, redacten las descripciones de puestos, y transfieran personal a posiciones claves dentro del INAPA. Habrá que elaborar un presupuesto operativo, que actualmente se está preparando, y el Coordinador del Programa tendrá que solicitar los recursos que se necesitan al Director Ejecutivo. La Unidad Rural de Abastecimiento de Agua necesita formalizar su existencia dentro del INAPA. Existen actualmente de diez a quince posiciones que necesitan llenarse tan pronto como sea posible.

4.3 FORTALECER Y DESARROLLAR EL EQUIPO RURAL DE AGUA POTABLE

Una vez que se haya incorporado a la unidad el personal suficiente, se necesitará un período de orientación para el personal y el fortalecimiento del equipo. Si la intención es que se trabaje arduamente en equipos, el personal necesita aprender cómo hacerlo. Será necesario clarificar roles, orientar a los equipos y calificar la metodología de trabajo en equipo. El plan de trabajo inicial debe

revisarse en base a los criterios de trabajo en equipo adquiridos durante un taller de cuatro días. Para tales fines, será muy importante celebrar un taller de capacitación y fortalecimiento de equipos. Es posible que la USAID colabore con asesoría para este taller en noviembre.

4.4 DESARROLLAR UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIONES

La necesidad de una estrategia de comunicaciones se describió en el Capítulo 2. Los siguientes elementos habrán de considerarse:

- # Comunicaciones interpersonales directas
- # Variedad de medios de comunicación
- # Participación de la mujer
- # Participación de toda la comunidad
- # Integrar los materiales de comunicación a la promoción
- # Crear un proceso de comunicación para el monitoreo continuo de los mensajes

Los siguientes son algunos de los mensajes claves para los promotores y el INAPA:

- # Las ECAP proveen agua a poblaciones que tienen que viajar distancias largas para obtenerla.
- # Las ECAP promueven la autogestión y la independencia de las comunidades.
- # El Estado y los comunitarios deben compartir el costo del agua
- # Las ECAP se responsabilizarán de todos los costos de operación y de las reparaciones de mantenimiento ordinario; el INAPA ayudará en casos de fuerza mayor y de reparaciones de alto costo.
- # La educación sobre higiene es un elemento crítico para lograr los beneficios de salud de un sistema de agua potable.

La estrategia de comunicaciones debe incluir un programa de gráficas, un programa de videos y medios masivos de promoción. El programa de gráficas habrá de incluir logos, símbolos, calendarios, letreros en cerámicas para colocarlos en las comunidades, afiches, panfletos, envases de agua con mensajes impresos, muñequitos. El componente de videos deberá desarrollarse utilizando la experiencia de las comunidades piloto e incluir información sobre lo que es una ECAP y la forma en que trabaja, el diseño y las funciones de un acueducto, protección de cuencas y programas de reforestación, cómo administrar una ECAP, saneamiento del medio ambiente y del hogar, e higiene infantil. El programa de medios de comunicación habrá de incluir *spots* de radio y televisión de 30 sobre higiene y saneamiento, uso y conservación del agua, y el concepto de un ECAP. También deberá incluir algunos de los videos producidos, entrevistas, anuncios en la prensa y afiches para ser usados en las carreteras y caminos vecinales.

4.5 FORMULAR UN PLAN ESTRATÉGICO Y PLANES DE TRABAJO

Una parte del proceso de planificación deberá incluir una fase de recopilación de datos preliminares para realizar el inventario técnico-social descrito en el Capítulo 2. Esta evaluación es para determinar aquellas comunidades que calificarían como proyecto piloto. Como resultado de esta evaluación, las comunidades se clasificarán como A, B y C. A partir de aquí, será posible identificar metas de trabajo para el próximo año. Las actividades de trabajo delineadas en este informe deberán servir como guía para formular un plan estratégico. Debe enfatizarse que un plan estratégico consiste en una lista de actividades de ruta crítica que sigue pasos esenciales desde el inicio hasta el final de las actividades e identifica los puntos de coordinación y conexión que se requieren para alcanzar las metas. El plan deberá establecer metas y objetivos. El esquema anterior es un ejemplo del inicio de un plan estratégico. Este enumera los principales hitos que se requieren para llevar a cabo el programa durante el primer año de vida.

4.6 FORMULAR UN PROGRAMA DE MONITOREO

Después de que se haya elaborado un plan estratégico, es posible formular medidas para el monitoreo. Cada aspecto del plan de trabajo deberá ser monitoreado por cada equipo de trabajo, y el equipo gerencial debe medir los logros a nivel macro, dejando a los equipos la responsabilidad de su propio monitoreo de logros a nivel micro.

Un efectivo programa de monitoreo actual proporciona los mecanismos para la recopilación oportuna de información a varios niveles de operación. La información deberá fluir desde los puntos de recopilación hacia los niveles más bajos, tales como comunidades, y hasta niveles tales como la oficina central de INAPA. La información deberá ser accesible, transparente y estar disponible para quien la necesite. Esto será importante para el INAPA, a medida que desarrolle su rol como agente regulador en vez de agente ejecutor durante un lapso de varios años.

Se recomiendan los siguientes elementos y niveles:

- # Los miembros de las comunidades necesitan conocer el funcionamiento de los sistemas y la situación financiera de su empresa comunitaria. Habrá que presentar informes regulares a la junta y a los clientes.
- # Los administradores regionales o zonales necesitan conocer el progreso de la promoción y la transformación que tiene lugar a través de los esfuerzos de las ONG. También necesitan conocer si los sistemas están dañados y el tiempo que tienen los mismos fuera de servicio, a fin de alertar al equipo de seguimiento y a los contratistas.
- # La oficina central y la sede del Programa Rural de Agua Potable requieren un resumen de las actividades realizadas por las comunidades, del trabajo de promoción y de seguimiento.

Frecuencia de la información. A nivel comunitario, cada comunidad deberá completar un informe cada tres meses sobre la situación de la ECAP y remitirlo al Director Zonal. El informe de situación deberá incluir:

- Número de clientes
- Contribución esperada mediante la cuota
- Contribución recaudada
- Número total de días que el sistema estuvo fuera de servicio
- Total de ventas de agua de todas las fuentes
- Monto total de gastos de operación y mantenimiento
- Balance de los fondos después de pagar los gastos
- Monto de la reserva en la cuenta bancaria

La información recopilada deberá resumirse en la base de datos del INAPA y se generarán periódicamente resúmenes de los informes para entregarlos a las comunidades, así como para informar al INAPA de la situación de las comunidades que han logrado su independencia.

A nivel de actividades zonales para la promoción de la ECAP, cada contratista (ONG) deberá presentar un informe mensual de actividades, y tanto el superior zonal como el equipo del INAPA deberán revisarlos. Estos informes deberán incluir información sobre los contactos comunitarios, las actividades de capacitación completadas, elecciones de juntas y el progreso logrado en la formación o transformación en ECAP.

4.7 FORMULAR INDICADORES DE DESEMPEÑO

Cada equipo deberá formular sus propios indicadores de desempeño en base a factores subjetivos o cualitativos, y también en base a factores objetivos o numéricos. Los indicadores de desempeño deberán permitir que cada equipo sepa si se está llevando a cabo el programa de trabajo y la calidad que se está logrando. Por ejemplo, si el objetivo del Equipo Primario es asegurar que las comunidades asuman la responsabilidad de su propia empresa de agua en proceso de formación, entonces un indicador subjetivo sería que la comunidad se encargue de organizar su propia inauguración e inviten al INAPA y a otros entes a la misma. Un indicador objetivo sería, por ejemplo, el número de socios que paguen la cuota y el porcentaje de morosidad en el cobro de la misma. Para el equipo de seguimiento, un indicador subjetivo sería la participación de toda la población, incluyendo la participación de mujeres en las reuniones trimestrales de la junta o en la asamblea anual que celebran los clientes para elegir la junta. Un indicador objetivo serían los costos de operación y el lapso de tiempo que el sistema estuviera fuera de servicio debido a la falta de mantenimiento por el operador.

Se sugiere que el ejercicio de elaborar indicadores de desempeño, el cual es un proceso importante para los integrantes de cada equipo, el programa de capacitación gerencial y los talleres de capacitación que se llevarán a cabo con asistencia técnica externa, sería un proceso beneficioso de aprendizaje y para la planificación.

4.8 CONTRATAR A LAS ONGS

Se sugiere que, una vez que el INAPA haya elaborado un plan de trabajo y una estrategia generales, éste inicie el proceso de contratación de ONG para ejecutar el plan de trabajo. Es importante que este proceso sea un modelo de transparencia y competencia abierta. La comunidad de ONG es relativamente pequeña, sus miembros se conocen unos a otros y se comunican con frecuencia. Muchas de las ONG están en competencia unas con otras para su propia supervivencia, ya que las fuentes externas de financiamiento están disminuyendo.

Deberán tomarse los pasos siguientes:

- Realizar una reunión de orientación con todas las ONG que el INAPA crea han demostrado experiencia en la promoción y construcción de acueductos rurales. Explicar los conceptos del programa y reclutar el asesoramiento de las ONG.

- Desarrollar términos generales de referencia para la promoción de la ECAP (en el Apéndice A se proporciona un esquema de un modelo de términos de referencia), y agregar a cada uno de ellos los requerimientos específicos de trabajo para una zona geográfica de trabajo en particular. Por ejemplo, en el Suroeste, el INAPA desea conceder un contrato para tres comunidades, de la manera siguiente: x , y y z . Permitir que las ONG liciten las comunidades donde consideren que existe una relativa ventaja al trabajar con ellas.

- Invitar a que se elaboren propuestas usando directrices específicas en los términos de referencia para la longitud de la propuesta, y los principales aspectos hacia los cuales se requiere que los ofertantes dirijan su atención. Permitir 30 días para la respuesta.

- Evaluar las propuestas con un panel. Invitar personas para que lo integren, que sean merecedoras de respeto y confianza (y quizás invitar a algunos representantes de la comunidad donante internacional a que participen).

- Adjudicar los contratos.

Seguir los mismos procedimientos para los contratos de operación y mantenimiento, regionales o zonales, para el Equipo de Seguimiento. Lógicamente, se considerarán contratos de seguimiento para el segundo año del proyecto y lógicamente también incluirían ONG con capacidades de ingeniería.

4.9 ELABORAR UNA FORMULA PARA FIJAR LAS CUOTAS PARA COBRAR LAS TARIFAS DE LAS ECAP

Se sugiere que la USAID proporcione asistencia técnica para arribar a una metodología para fijar las tarifas apropiadas. Existe una serie de elementos de la fórmula tarifaria que tendrán que considerarse:

- # Los costos operativos: energía, químicos, suministros, salarios del operador y administración.
- # Nivel de servicio para los clientes: cantidad de conexiones, consumo mensual anticipado.
- # Porcentaje a ahorrar como parte del fondo de reserva.
- # Factor de inflación que se anticipa.
- # Cuota de iniciación para los clientes que no hayan aportado mano de obra para la construcción o rehabilitación de acueductos.
- # Nivel económico de la comunidad y capacidad de pago
- # Cuota requerida para participar en el contrato de operación y mantenimiento en caso de roturas de emergencia.

Todos estos factores de costo necesitan balancearse contra la capacidad de pago de la comunidad. Puede que los niveles de servicio necesiten ajustes a fin de cumplir los requisitos mínimos de un agua potable segura. Por ejemplo, puede que en los sistemas por gravedad o por bombeo se necesite, en algunos casos, colocar llaves públicas en lugares estratégicos. Un alto nivel de servicio incluiría una acometida domiciliaria y tuberías de agua en varios lugares dentro de una casa, tales como en el área de la cocina, un baño, un jardín.

A fin de arribar a una metodología que pueda aplicarse ampliamente, y que los clientes de la ECAP la entiendan fácilmente, deberá realizarse un estudio comparativo que considere el caso de los sistemas por bombeo que usan electricidad, los sistemas por gravedad para una comunidad rural de tamaño promedio, una comunidad rural dispersa que utilice bombas manuales, y un sistema múltiple que sirva a varias comunidades. Después de realizar este estudio, los datos estarán disponibles para que el INAPA decida si es necesario continuar subsidiando ciertos tipos de sistemas en el corto plazo, y determine una estrategia para eliminar gradualmente el subsidio mediante una tecnología mejorada o disminución del nivel de servicio, o exigiéndole a la comunidad que pague más.

4.10 DESARROLLAR DOCUMENTACIÓN Y MANUALES DE ORIENTACION PARA LAS ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN Y SEGUIMIENTO

La experiencia en el desarrollo de documentación para programas de acueductos rurales es compartida ampliamente por la comunidad de ONG y la comunidad de donantes. Los manuales desarrollados por el programa de Tunisia se pondrán a disposición del INAPA para su revisión. Se sugiere que el INAPA trabaje con las ONG contratistas e incorpore los mejores materiales que éstas hayan desarrollado a un conjunto unificado de manuales. La Organización Panamericana de la Salud,

UNICEF, el Programa de Salud Ambiental de la USAID y otras instituciones tienen mucho material disponible. CARE International ha desarrollado una serie de manuales que han utilizado en la República Dominicana, Bolivia, Ecuador y otros países. El programa CESPIS en Costa Rica también tiene materiales disponibles. La tarea es adaptar estos materiales educativos y promocionales a las necesidades de este programa.

4.11 EJECUTAR LOS PROGRAMAS

Los pasos para la entrega de los programas deberán incluir una fase piloto para los próximos seis meses de operaciones comenzando en 1998. Después de esta fase, deberá celebrarse un taller de monitoreo de los programas con la asistencia técnica de EHP y se harán los ajustes necesarios en cuanto a metodología. Deberán fijarse las metas para la próxima serie de actividades. Se sugiere que el INAPA realice talleres de monitoreo cada seis meses durante los primeros dos años de la vida del programa. En general, se espera que cada año se transformen aproximadamente el 30% de los 252 sistemas existentes. Después de tres ó cuatro años, la mayor parte de los sistemas existentes deberán poder ser transformados. Puede que haya que modificar esta proyección, dependiendo de la receptividad de las comunidades para asumir la responsabilidad de los sistemas y la capacidad del INAPA para promover el proceso de cambio. Todavía no se ha evaluado la demanda de nuevos sistemas en las comunidades no servidas y al momento no se ha recopilado datos sobre la demanda futura.

4.12 CONTINUAR EL PROGRAMA DE REHABILITACIÓN DE SISTEMAS

Se supone que después de que se haya completado la auditoría técnica y social en el plan de trabajo, seguirá existiendo la necesidad de rehabilitación y modificación tecnológica de los sistemas existentes que han sido construidos durante los últimos veinte años por el INAPA y otros. Se sugiere que el programa de rehabilitación ofrezca una excelente oportunidad para involucrar a las comunidades y que el INAPA modifique el programa actual para incluir promotores y comunicadores sociales en la mezcla del personal que trabaja con las comunidades. Es decir, que la tarea no se limita a un enfoque de ingeniería y debe incluirse la promoción social para iniciar el proceso de transformación hacia una empresa comunitaria.

Capítulo 5

PROXIMOS PASOS Y CONCLUSIONES

5.1 ASISTENCIA TÉCNICA

Tres tipos de asistencia técnica serían útiles para el INAPA. El primero sería la asistencia periódica en la administración y diseño de programas, lo que deberá incluir entrenamiento en trabajo, formación y manejo de equipos. Por lo menos tres intervenciones entre ahora y septiembre de 1998 serán importantes para este período de arranque.

Tan pronto como sea posible, deberá proporcionarse asistencia para desarrollar una estrategia de comunicaciones. Los requisitos para los resultados de esta asistencia han sido descritos en este informe. Debe recalcar que la necesidad es la de asistencia práctica en el desarrollo de mensajes claves y el inicio de la estrategia de comunicaciones. La arquitectura esencial del programa de comunicaciones ha sido especificada en este informe.

La tercera área de intervención es asistencia técnica para desarrollar un medio, a fin de determinar las tarifas apropiadas y una formula tarifaria en base a un estudio comparativo y cierto grado de asesoramiento experto sobre lo que puede razonablemente esperarse para los niveles de capacidad y disposición de pago de las comunidades rurales en diferentes sectores geográficos del país. Este no deberá ser un tradicional estudio sobre “la disposición de pago”, sino que deberá seguir los esquemas de las cuestiones y necesidades definidas en la Sección 5 de este informe. Esta asistencia se necesitará dentro de los próximo tres a cuatro meses y tan pronto como sea posible.

5.2 CONCLUSIONES

Este informe ha planteado un marco esencial para la arquitectura de un programa de transformación para sistemas rurales de acueductos de agua potable. En el entorno existen todos los ingredientes necesarios para ejecutar un excelente programa de participación comunitaria total. Hay buena voluntad y consciencia en los más altos niveles del INAPA para estimular y apoyar el programa. En la unidad de acueductos rurales y en la comunidad de ONG existen las capacidades para realizar las tareas de promoción, ejecutar el programa y monitorear los resultados. Se ha identificado y enumerado las tareas de la ruta crítica y en los anexos se suministra material de apoyo.

Los próximos pasos incluyen el proceso de estudio de este informe y ampliar las áreas de acción en la planificación estratégica, que deben comenzarse enseguida. Se sugiere que el coordinador del programa revise el informe con el comité institucional de apoyo y determine lo que se requiere en cuanto a recursos, tanto humanos como financieros, para llevar el programa adelante. Luego, se debe solicitar lo que se necesita y comenzar el área de conformación de la unidad de trabajo. El proceso

de coordinación con USAID relativo a asistencia técnica queda dentro de los próximos pasos para el mes de septiembre.

Apéndice A: Reglamentos Para las Empresas de Agua Potable Rural
Abstracto del Informe EHP de Tunisia

1-A: LOS SOCIOS
(extracto del estatuto-tipo)

Artículo 6: Admisión

- 1) Pueden formar parte de la asociación las personas designadas a continuación:
 - propietarios de fondos rurales haciendo valer sus deseos para si mismos o para los demás
 - Los explotantes titulares de derechos reales apoyados en los terrenos agrícolas
 - Los atribuidores o compradores de lotes comunales
 - Los consejos administrativos de terrenos colectivos
 - Los atribuyentes de lotes en los terrenos colectivos
 - Los inquilinos de parcelas en vista de su explotación
 - Las cooperativas
 - Las instituciones de valorización y desarrollo agrícola
 - Los usuarios del servicio hidráulico público
 - Los usuarios de las obras hidráulicas de explotación colectiva
 - Las colectividades públicas locales o regionales.

- 2) Para ser miembro de la asociación, el candidato debe previamente tener conocimiento de los estatutos. Este deposita a seguida una solicitud escrita de inscripción que es examinada por el Consejo Administrativo.

- 3) La admisión de los asociados tiene lugar bajo la decisión del Consejo Administrativo. La decisión de admisión debe ser sometida a ratificación de la asamblea general más cercana, en cuyo caso la permanencia en la asociación es efectiva a partir de la fecha en la cual la solicitud de admisión fue depositada.

- 4) Se mantiene en la sede de la asociación un registro de las inscripciones, en éste los socios son inscritos por orden cronológico y número de inscripción.

Artículo 7: Obligación de los miembros

- 1) La inscripción en la asociación conlleva para el socio las obligaciones siguientes:

- a) Respetar las decisiones tomadas por la asamblea general y el consejo administrativo de la asociación
 - b) Pagar las cuotas llevadas por el Consejo Administrativo
 - c) Salvaguardar los intereses y los bienes de la asociación
 - d) Tomar parte activa en la solución de todos los problemas tratados ante la Asamblea General y hacer todas las sugerencias u observaciones relacionadas con la administración.
- 2) Salvo causa de fuerza mayor debidamente establecida, en caso de la no-ejecución total o parcial por parte de un socio de los compromisos resultantes del primer párrafo del presente artículo, el consejo administrativo puede aplicar sanciones bajo las condiciones establecidas por los presentes estatutos.

Artículo 8: Derechos de los miembros

Todo socio tiene derecho de:

- ser elegido en todos los órganos de la asociación
- utilizar los medios y servicios de la asociación bajo las condiciones previstas en el artículo 5 de los presentes estatutos y beneficiar de todas las ventajas que puede proveer la asociación a sus miembros.
- someter toda proposición o sugerencia relacionada a la actividad de la asociación y verificar el seguimiento que le haya sido dado.
- participar en las asambleas generales y ejercer su derecho de voto en éstas.

Artículo 9: Retiro

1) Todo socio tiene derecho a retirarse de la asociación, pero solamente con un preaviso de tres meses y la liberación total de los préstamos que éste hubiese eventualmente contraído, además del reembolso de todas las sumas adeudadas a la asociación a título de servicios prestados, anteriormente a su decisión de retiro, y que estén pendientes de pago a la fecha.

El retiro hace perder al socio todos los derechos previstos en el artículo 8 de los presentes estatutos.

La solicitud de retiro debe ser notificada al presidente del consejo administrativo a través de una carta certificada, por una parte, y mencionadas particularmente las razones, por la otra.

2) Sin embargo, el consejo administrativo puede, a título excepcional, aceptar la dimisión de un socio en ejercicio y en ausencia de preaviso. Esta decisión de aceptación del consejo administrativo

puede tener lugar sólo si la partida del socio no causa ningún perjuicio al buen funcionamiento de la asociación.

La solicitud de dimisión debe ser notificada dentro de las normas prescritas en el aparte tres del primer párrafo del presente artículo.

El consejo discierne sobre las razones apeladas y hace saber al interesado su decisión explicada en un plazo de dos meses.

La falta de respuesta equivale a una aceptación.

La decisión del consejo puede ser objeto de una apelación ante la asamblea general más cercana. Para el ejercicio de esta apelación, y bajo pena de expulsión, el socio deberá notificar al presidente del consejo administrativo, mediante carta certificada con acuse de recibo, antes de cumplirse un mes de la decisión de dicho consejo.

El consejo administrativo deberá en este caso incluir la apelación en la agenda de la asamblea general más cercana, después de recibir la notificación de apelación.

Artículo 10: Exclusión

1) La exclusión de un socio es dictada por la asamblea general ante la proposición del Consejo Administrativo.

Un socio puede haber sido notificado de una falta en sus obligaciones por advertencia del consejo administrativo, ser excluido por razones graves, especialmente si viola los estatutos o atenta contra los intereses morales y materiales de la asociación, sea que haya perjudicado o intentado perjudicar seriamente la asociación a través de actos injustificados, sea que haya desobedecido, sin excusa justificada de fuerza mayor, los compromisos contraídos en los términos del artículo 7 de los presentes estatutos.

2) El socio puede ser suspendido provisionalmente por decisión del consejo de administración, tomada ésta por mayoría con al menos las dos terceras partes de los miembros. La decisión del consejo administrativo es ejecutable inmediatamente.

El Consejo debe proponer l'expulsión de un socio ante la asamblea general más cercana. El interesado tiene derecho de presentar su defensa ante esta asamblea, sea verbalmente o por escrito, por él mismo o haciéndose representar.

Artículo 11: Consecuencias de la salida

- 1) Todo miembro que cese sus funciones en la asociación pierde sus derechos, previstos en el artículo 8 de los presentes estatutos.
- 2) Todo miembro que cese sus funciones en la asociación por cualquier razón, queda ligado durante cinco años, por su parte para con los otros miembros y para con terceros, a todas las deudas sociales existentes al momento de su salida y esto sin perjuicio de los compromisos que haya contraído solidariamente en el marco de las actividades de la asociación.

Estas cláusulas son aplicables si hay herederos o personas con los derechos del socio fallecido.

- 3) La asociación no es disuelta cuando un socio fallezca, exclusión prohibida, haya cometido una falta o se retire. Esta continúa en pleno derecho entre los otros miembros de la asociación.
- 4) En ningún caso un antiguo socio ni su heredero, o persona con sus derechos, puede inducir un embargo sobre los bienes o valores de la asociación, ni solicitar su repartición o licitación, ni inmiscuirse de ninguna forma en los asuntos sociales o en los actos administrativos de la asociación. Este debe atenerse a las decisiones de la asamblea general.

2-A: EL CONSEJO ADMINISTRATIVO **(extracto del estatuto-tipo)**

Artículo 21: Composición del consejo administrativo

1) La asociación es administrada por un consejo administrativo compuesto de tres a nueve miembros elegidos por la asamblea general entre los socios.

El número de administradores debe ser un múltiplo de tres.

2) Los socios personas morales pueden, como los socios personas físicas, ser administradores de la asociación. Toda persona moral socia elegida miembro del consejo de administración está representada en el seno de este consejo por una persona física apoderada. La persona moral es designada por su consejo administrativo. Ese apoderado puede ser destituido y remplazado bajo las mismas condiciones.

3) Todo administrador:

a) debe ser de nacionalidad Dominicana

b) no debe haber sido objeto de una condena por crimen o delito intencional

Estas cláusulas de incompatibilidad son aplicables a las personas físicas, designadas por las personas morales miembro del consejo administrativo de la asociación para representarlos en éste.

4) La elección de los miembros del consejo administrativo debe llevarse a cabo a través de un escrutinio secreto.

Artículo 22: Duración y renovación del mandato de los administradores

1) Los administradores son nombrados por tres años y renovables en tercios cada año.

Sin embargo, el mandato de los miembros del primer consejo es renovado por tercios todos los años.

2) Los administradores salientes son designados al azar los dos primeros años y por antigüedad los años siguientes.

3) Los administradores salientes pueden ser reelectos.

El consejo administrativo debe dar a conocer a la asamblea general las candidaturas al cargo de administrador que le hayan sido notificadas por los interesados, al menos diez días antes, por medio de una carta certificada con acuse de recibo.

Artículo 23: Designación provisional de los administradores

- 1) En caso de vacantes por fallecimiento o por renuncia de uno o varios administradores, el consejo administrativo puede proceder provisionalmente a su reemplazamiento.
- 2) La designación de los reemplazantes debe ser sometida a ratificación de la asamblea general ordinaria más cercana.

Si las designaciones hechas por el consejo administrativo no fueran ratificadas por esta asamblea, las deliberaciones tomadas y los actos ejecutados por éste no serán menos válidos. Esta asamblea debe proveer al reemplazante definitivo del o de los administradores faltantes.

- 3) Si un administrador se ausenta durante tres reuniones consecutivas, éste debe hacer saber al consejo los motivos de sus ausencias. El consejo puede proponer su reemplazante en la asamblea general ordinaria más cercana, si los motivos indicados no son considerados como válidos.
- 4) El socio nombrado en reemplazo de un administrador, cuyo mandato no haya expirado, permanece en funciones sólo durante el tiempo que le resta para finalizar el ciclo de su mandato.
- 5) La facultad delegada al consejo administrativo de cubrir las vacantes de administradores deja de existir si en el transcurso de un ejercicio el número de vacantes alcanza la mitad o menos del total de los administradores. En este caso, el presidente o en su ausencia uno de los administradores en función, deberá convocar inmediatamente una asamblea general con la intención de proceder a las nominaciones necesarias de los administradores.

Artículo 24: Responsabilidad de los administradores

- 1) Conforme a las reglas de derecho común, los administradores son responsables, individual o solidariamente, según sea el caso, hacia la asociación o hacia terceros, de las faltas que ellos pudiesen cometer durante su gestión.
- 2) Todo acuerdo entre la asociación y uno de los administradores, sea directa, indirecta o con la intermediación de otra persona, debe ser sometida a la autorización previa del consejo administrativo.

Las disposiciones del presente párrafo no son aplicables ni a las operaciones resultantes de los compromisos regularmente contraídos en la aplicación del artículo 7, ni a las operaciones normalmente efectuadas por la asociación fuera de todo acuerdo particular.

3) Las disposiciones del párrafo 2 son aplicables en caso de acuerdo entre la asociación y una otra empresa de la cual uno de los administradores es propietario o con la cual está asociado a el título de gerente, administrador o director. El administrador que se encuentre en uno de estos casos debe hacer una declaración al consejo.

4) Los acuerdos aprobados por la asamblea general pueden ser cuestionados sólo en caso de fraude. Aquéllos que sean desaprobados no producen mayor efecto que las consecuencias dañinas pudiendo resultar en caso de fraude bajo la responsabilidad del administrador interesado y eventualmente del consejo administrativo.

5) Está prohibido que los administradores contraigan préstamos de la asociación bajo cualquier modalidad que sea, que se hagan cubrir por ésta un sobregiro en cuenta corriente, así como que se hagan garantizar o avalar por ésta sus compromisos para con terceros. Sin embargo, esta prohibición no se extiende a los préstamos, sobregiros, fianzas o avales susceptibles de ser consentidos para las operaciones resultantes de los compromisos regularmente contraídos por los interesados en la aplicación del artículo 7 de los presentes estatutos.

Artículo 25: Reuniones del consejo

1) El consejo administrativo se reúne en la sede o en todo otro lugar, tan frecuentemente como el interés de la asociación lo exija y por lo menos una vez cada tres meses, bajo la convocatoria del presidente o en caso de impedimento bajo la convocatoria de su reemplazante. Esta debe ser convocada todas las veces que una tercera parte de sus miembros hagan la solicitud.

2) El consejo administrativo debe, para deliberar de forma válida, reunir al menos la mitad de sus miembros en ejercicio. Las deliberaciones son aceptadas con la mayoría de los votos de los miembros presentes. En caso de empate, el voto del presidente es predominante. Ninguno puede votar mediante poder en el seno del consejo.

Artículo 26: Revisión de las deliberaciones del consejo

1) Las deliberaciones del consejo son revisadas por medio de actas llevadas en un registro especial, numerado y rubricado por el presidente. Las actas son firmadas por el presidente y el secretario de la sesión o en su falta por dos administradores que hayan participado en ella.

2) Las copias o los extractos de las deliberaciones, a presentarse ante la justicia o en otro lado, son certificados por el presidente del consejo administrativo o su reemplazante o por dos administradores en función.

3) Así certificados, las copias y los extractos son válidos para terceros. La justificación del nombre y la calidad de los administradores en ejercicio, así como los poderes conferidos por las

personas morales administradoras a sus representantes, resultan válidos frente a terceros con la simple enunciación, en el acta de cada deliberación y en las copias o los extractos que sean liberados, de los nombres tanto de los administradores y de los representantes de las personas morales administradores presentes como los nombres de los administradores ausentes.

3-A: PODERES DEL CONSEJO ADMINISTRATIVO (extracto del estatuto-tipo)

Artículo 27: Poderes del consejo

- 1) El consejo administrativo actúa como apoderado de la Asamblea general. Está encargado de la administración de la asociación, de la cual debe asegurar el buen funcionamiento.
- 2) Dispone de los poderes más extensos para administrar todos los asuntos de la asociación y responde a todos sus intereses sin ninguna limitación, más que aquella de los poderes y las atribuciones expresamente reservados a la Asamblea general por los textos legislativos y reglamentarios o por los presentes estatutos.
- 3) Establece, al cierre de cada ejercicio, los estados de situación que deben ser sometidos a la asamblea general conforme a los textos en vigor. Somete a la asamblea un reporte sobre el funcionamiento de la asociación durante el ejercicio concluido, decide sobre todas las proposiciones a serle hechas y lleva la agenda de las reuniones de esta asamblea.
- 4) Además de las atribuciones explícitamente enunciadas en los presentes estatutos, éste dispone específicamente de los poderes siguientes, los cuales son indicativos y no limitativos:
 - a) Representa la asociación ante el Estado, las administraciones públicas o privadas y ante terceros.
 - b) Elabora el plan de actividad y desarrollo de la asociación y fija sus previsiones presupuestarias.
 - c) Se ocupa de todas las negociaciones o convenciones.
 - d) Hace recaudar los montos adeudados a la asociación y pagar aquéllos que ésta debe.
 - e) Hace retirar de todas las oficinas administrativas las correspondencias y de todas las empresas todas las cartas, despachos, pliegos, paquetes, órdenes destinados a la asociación, de los que se descarga.
 - f) Fija el uso de las disponibilidades.
 - g) Consciente todos los créditos o avances en cualquier forma que sea, con o sin garantía.
 - h) Consigue todo préstamo con o sin garantía.

- i) Adquiere e intercambia todo inmueble, éste puede enajenar los inmuebles que no son indispensables al funcionamiento de la asociación.
- j) Consciente y acepta todos los alquileres y todas las promesas de venta, y esto mediando los precios de los cargos y las condiciones que éste percibe por una duración superior a los nueve años.
- k) Acepta todo los legados y donaciones.
- l) Asegura la preservación de los archivos y títulos de propiedad de la asociación.
- m) Autoriza al presidente a ejercer todas las acciones judiciales, tanto como demandante que como defensor.
- n) Incita toda resolución de contratos, negocia, integra, compromete y transige en todo estado de causa con o sin indemnización.
- o) Fija las formas de liberalización de los deudores, éste consciente todas las prórrogas de plazos.
- p) Da todos los consentimientos y desistimientos, así como todos los desembargos de incautaciones, embargos y otros derechos con o sin remuneración.
- q) Nombra y destituye todos los agentes, obreros y empleados de la asociación, fija sus remuneraciones, salarios, remesas, gratificaciones y ventajas.
- r) Da seguimiento y controla las actividades de la asociación.
- s) Lleva los registros de cuotas.
- t) Elige el domicilio.
- u) Establece todos los reglamentos internos dentro de los límites establecidos en el artículo 27 de los presentes estatutos.

Artículo 28: Presidencia del consejo administrativo

1) El consejo elige entre sus miembros, y en escrutinio secreto, un presidente. Esta elección debe ser hecha en el transcurso de la primera sesión del consejo administrativo, después de la asamblea general ordinaria que fue puesta a cargo del examen anual de las cuentas o que a procedido a la renovación total del consejo administrativo.

El consejo puede en todo momento y bajo decisiones explicadas retirar al presidente las funciones que éste le ha confiado.

2) El presidente está encargado de velar por el buen funcionamiento de la asociación y de defender sus intereses morales y materiales.

El consejo debe delegar al presidente todos los poderes necesarios para la administración de la asociación y para la ejecución de las decisiones del consejo. El presidente puede delegar una parte de sus poderes a uno de los miembros de dicho consejo, previa autorización especial del consejo administrativo.

3) El presidente del consejo administrativo, después de la delegación de éste último, representa a la empresa ante la justicia, tanto como demandante como defensor. Es por su solicitud o contra ella que deben ser llevadas a cabo todas las acciones judiciales.

4) En caso de impedimento del presidente o su delegado, el consejo nombra para cada sesión uno de sus miembros quien debe presidir la reunión.

5) El presidente puede designar entre sus socios una comisión encargada de estudiar los asuntos que éste someta a su examen.

Artículo 29: Gratuidad de las funciones de administrador

1) Las funciones de los miembros del consejo administrativo son ejercidas gratuitamente bajo reserva de reembolso a dichos miembros, si se presenta el caso, y con su solicitud, de los gastos especiales necesarios para el ejercicio de sus funciones.

2) El consejo puede atribuir una indemnización sólo a los administradores que estén a cargo de una misión especial durante un período determinado.

Artículo 30: Delegación de los poderes del consejo

1) El consejo administrativo puede conferir delegaciones de poder a uno o varios de sus miembros.

2) El consejo administrativo puede además, para uno o varios objetivos determinados, conferir poderes especiales a los miembros no-administradores o a terceros.

4-A: ASAMBLEA GENERAL **(extracto del estatuto-tipo)**

Artículo 12: Composición y papel de la asamblea general

1) La asamblea general, órgano supremo de la asociación está compuesta del conjunto de los socios regularmente inscritos en el registro de las inscripciones a la fecha de convocación de la asamblea.

La asamblea general regularmente constituida representa la universalidad de los miembros de la asociación.

Sus decisiones son obligatorias para todos, hasta para los ausentes, opuestos o incapacitados.

Artículo 13: Convocatoria

1) Los socios se reúnen en asamblea general con el consejo administrativo sea por su iniciativa, sea a más tardar dos meses después de que la solicitud le sea presentada por al menos un cuarto de los socios regularmente inscritos.

2) Para las asambleas reunidas en primera convocatoria, la convocación a la asamblea general es hecha por lo menos diez días antes de la fecha de la Asamblea, mediante una carta dirigida a cada uno de los socios y la colocación de un aviso en la sede de la asociación.

3) Para las asambleas generales ordinarias reunidas en segunda convocatoria, la convocación a la asamblea general debe ser hecha por lo menos con diez días y como máximo con treinta días antes de la fecha de la asamblea general, mediante una carta dirigida a cada uno de sus socios.

4) Para las asambleas generales extraordinarias reunidas en segunda convocatoria, la convocación debe ser hecha en un plazo de quince días, mediante una carta individual y la fijación de un aviso en los locales de la sede de la asociación y sus anexos.

5) Para las asambleas generales extraordinarias reunidas en tercera convocatoria, la convocación debe ser hecha por lo menos con diez días y como máximo con treinta días antes de la fecha de la asamblea, mediante la fijación de un aviso en los locales de la sede de la asociación y sus anexos.

Es además dirigida a cada socio, por lo menos diez días antes de la fecha de la reunión, una convocatoria individual mediante una carta simple invitándole a asistir a la asamblea general extraordinaria.

6) El aviso, la inserción y la convocatoria individual deben contener la fecha, la hora y el lugar de la reunión, así como la agenda.

Cuando se trata de una convocatoria de la asamblea general llamada a evaluar los resultados de una administración, el afiche y la convocatoria individual deberán mencionar que los socios tienen la facultad, a partir del octavo día precedente a esta asamblea, de obtener en la sede de la asociación los reportes del consejo administrativo, así como los reportes financieros.

7) La convocatoria individual es dirigida válidamente al último domicilio que los socios hayan hecho conocer a la asociación.

Artículo 14: Agenda

1) La agenda de la asamblea general es llevada por el consejo administrativo. Debe contener además de todas las proposiciones emadas del consejo, todo asunto presentado al consejo, por lo menos treinta días antes de la fecha de reunión de la asamblea general, en una proposición escrita con la firma de por lo menos un cuarto de los socios.

2) Durante toda la asamblea general sólo pueden ser sometidos a deliberación los asuntos indicados en la agenda. No obstante, la asamblea general puede, en caso de falta grave, ordenar la anulación de uno o varios administradores, aunque este asunto no esté contenido dentro de la agenda.

Artículo 15: Admisión, derecho de representación

1) Todo socio tiene derecho de asistir o de hacerse representar ante la asamblea general.

El consejo administrativo puede invitar a asistir a la asamblea general, en calidad de observador, a uno o varios terceros, en razón de su calidad y de sus atribuciones.

2) Sólo tienen derecho al voto los socios que están al día en el pago de su cuota.

3) Cada socio presente o representado sólo dispone de un voto.

4) Las personas morales admitidas como socios sólo disponen de un voto en la asamblea general.

Cada uno de los entes anteriormente mencionados está representado por derecho en la asamblea general por un delegado debidamente apoderado por el presidente, y en caso de impedimento por el consejo administrativo de la entidad que él represente.

5) El socio imposibilitado puede apoderar para representar en la asamblea general. El apoderado debe ser un otro miembro de la asociación, el cónyuge del apoderador, uno de sus descendientes mayores de edad o un relacionado.

Artículo 16: Revisión de las deliberaciones de la asamblea general

- 1) Se lleva un lista de asistencia indicando los nombres de los socios, así como su domicilio.
- 2) Esta lista de asistencia, firmada al margen por los socios o en su nombre por sus apoderados, es certificada tal cual por los miembros de la oficina de la asamblea: ésta es depositada en la sede para ser anexada al reporte del consejo administrativo, así como al acta de las deliberaciones de la asamblea general. Estas actas son inscritas en el registro especial firmado por los miembros de la oficina de la asamblea.
- 3) Las copias o extractos de las deliberaciones a presentarse ante la justicia son firmadas por el presidente del consejo administrativo o par dos administradores.

Artículo 17: Reuniones y objetivo de la asamblea general ordinaria

La asamblea general ordinaria debe ser convocada al menos una vez al año. Esta decide todas los asuntos que interesan la asociación, con excepción de aquellas expresamente reservadas a la asamblea general extraordinaria.

Ella se reúne para deliberar sobre todo asunto que figure en la agenda y específicamente para:

- Aprobar o modificar el reglamento interior,
- Decidir sobre la administración del consejo administrativo, sobre las actividades en perspectiva y, en general, sobre todo asunto que este último le someta.
- Destituir los miembros incumplidores del consejo administrativo,
- Decidir sobre la exclusión de todo socio,
- Decidir sobre las solicitudes de complemento de poderes que le serían presentados por el consejo administrativo,
- Ratificar la admisión de nuevos socios,
- Tomar conocimiento del reporte anual y financiero de la asociación y aprobarlo después de su discusión,
- Examinar, aprobar o certificar las cuentas,
- Proceder a la elección de los administradores,
- Deliberar sobre todo otro asunto que figure en la agenda.

Artículo 18: Quórum y mayoría en la asamblea general ordinaria

1) La asamblea general ordinaria es regularmente constituida y deliberada válidamente si está compuesta de un número de socios presentes o representados por lo menos igual a la mitad de los socios inscritos en la asociación a la fecha de la convocatoria.

Si esta condición no se cumple, una segunda convocatoria es hecha con la misma agenda siguiendo las reglas prescritas en el tercer párrafo del artículo 13 de los presentes estatutos, e indicando en la convocatoria, la fecha y el resultado de la asamblea precedente.

La segunda asamblea general ordinaria delibera válidamente no importando cual sea el número de miembros presentes o representados, pero solamente para tratar los asuntos inscritos en la agenda de la primera asamblea.

2) Las decisiones son tomadas con la mayoría de los votos de los miembros presentes o representados.

3) El plazo entre las reuniones de dos asambleas generales ordinarias consecutivas no puede ser inferior a un mes.

Artículo 19: Objetivo de la asamblea general extraordinaria

1) La asamblea general extraordinaria tiene poder único para deliberar sobre las modificaciones de los estatutos, la disolución de la asociación.

2) El texto de las resoluciones propuestas debe tenerse a disposición de los socios en la sede de la asociación al menos diez días antes de la reunión de la primera asamblea.

Artículo 20: Quórum y mayoría en la asamblea general extraordinaria

1) La asamblea general extraordinaria es regularmente constituida y deliberada válidamente si está compuesta de un número de miembros presentes o representados por lo menos igual a las dos terceras partes de los socios inscritos en la asociación a la fecha de la convocatoria.

2) Si esta condición no se cumple, una segunda convocatoria es hecha con la misma agenda siguiendo las reglas prescritas en el párrafo 4 del artículo 13 de los presentes estatutos, e indicando en la convocatoria, la fecha y el resultado de la asamblea general extraordinaria precedente.

La segunda asamblea general extraordinaria delibera válidamente si está compuesta de un número de presentes o representados al menos igual a la mitad de los miembros inscritos en la asociación a la fecha de la convocatoria, pero solamente para los asuntos de la agenda de la primera asamblea.

El plazo de reunión entre las dos últimas asambleas generales extraordinarias no puede exceder quince días.

3) Si la segunda asamblea general extraordinaria no reúne el quórum requerido una tercera convocatoria es hecha con la misma agenda, siguiendo las reglas prescritas en el párrafo 5 del artículo 13 de los presentes estatutos, e indicando en la convocatoria la fecha y el resultado de la asamblea general extraordinaria precedente.

La tercera asamblea general extraordinaria se delibera válidamente no importando cual sea el número de miembros presentes o representados, pero solamente para los asuntos inscritos en la agenda de la primera asamblea.

El plazo de reunión entre las dos últimas asambleas generales extraordinarias no puede exceder un mes.

4) Las decisiones son tomadas con la mayoría de los votos de las dos terceras partes de los miembros presentes o representados.

APENDICE B

Modelo-Perfil de Términos de Referencia para Contratar una ONG

El siguiente modelo es un perfil con ejemplos del lenguaje y las especificaciones que se recomienda incluir en una solicitud de propuesta y en el contrato mismo con una ONG para la provisión de servicios de promoción y organización comunitaria. El contrato puede incluir también especificaciones para trabajos de construcción o rehabilitación. La parte técnica no está incluida en este perfil.

1. Antecedentes

Aquí se describe la problemática de los acueductos rurales y el programa del INAPA para realizar la transformación hacia empresas comunitarias de agua potable (ECAP).

2. Alcance de trabajo que se requiere

El contratista será responsable de ejecutar un programa de promoción y educación y/o construcción mediante la aplicación del procedimiento denominado participación total de la comunidad. Específicamente, el contratista tendrá la responsabilidad de ejecutar el programa según los criterios siguientes:

Número y nombre de las comunidades

x comunidades, x provincia con x habitantes por x acueducto

Modelo de Participación Total y Desarrollo de Empresas Comunitarias de Agua Potable

El modelo de autogestión comunitaria está diseñado para minimizar el problema de dependencia de las comunidades y la cultura de paternalismo. El programa involucra sistemáticamente desde el principio a la comunidad en las decisiones que la afectan relacionadas con el agua. Cada paso, desde definir la necesidad hasta la eventual administración de los acueductos, necesita involucrar a la comunidad como fuerza impulsora primaria. Las comunidades tienen que lograr su autogestión y desarrollar la capacidad no solamente de administrar y ser dueños de su propio acueducto, sino de autohabilitarse para resolver otros problemas comunitarios.

Los aspectos claves del programa son:

- # Participación inicial en la definición del problema y en todos los estudios comunitarios realizados en la comunidad (autodiagnóstico y autoestudio de creencias, conocimientos, actitudes y prácticas --CCAP).
- # Legalización de una empresa comunitaria de agua potable (ECAP), con personería jurídica bajo las leyes y reglamentos del Estado y el INAPA.
- # Transferencia legal de todos los activos del acueducto directamente a la ECAP.
- # Formación de la ECAP con su junta administradora, empleados, clientes, y la asamblea.
- # Dividir los costos de construcción o rehabilitación entre el INAPA y la comunidad, con aportes de mano de obra no especializada y contribuciones en efectivo en un punto predeterminado por parte de la comunidad.
- # Participación equitativa de toda la comunidad, con énfasis en el papel de la mujer como educadora de la familia en asuntos de higiene, y participación en cuestiones del manejo administrativo y técnico del acueducto.
- # Decidir el nivel de servicios que la comunidad está dispuesta a pagar para el mantenimiento y operación del acueducto con su propia microempresa comunitaria.
- # Un sistema de seguimiento en la administración, operación y mantenimiento técnico, y en el uso higiénico y conservación del agua.
- # Promoción por parte de agentes de cambio especializados en estimular la responsabilidad comunitaria y concientización sobre la administración y uso del agua potable, y por agentes que la comunidad considere confiables y políticamente neutros.
- # Fijar, con la participación de las comunidades, tarifas que se basen en un proceso transparente y que sean suficientes para cubrir los gastos recurrentes de operación y mantenimiento.
- # Promoción de la educación sobre higiene antes, durante y después de la llegada del agua a la comunidad, con demostraciones prácticas en los hogares y con visitas domiciliarias realizadas por el equipo de promoción conjuntamente con residentes en la comunidad (incluyendo hombres, mujeres y niños).

Educación sobre Higiene

Asimismo, el contratista tendrá la responsabilidad de ejecutar un programa de capacitación y orientación sobre el uso higiénico del agua, dirigido a toda la comunidad y particularmente a particular a las madres, mujeres y niños.

Los mensajes y la capacitación sobre el buen uso del agua, y la educación sobre higiene necesariamente constituyen una parte integral del programa. La educación sobre higiene debe comprender por lo menos lo siguiente:

- Lavado de las manos en momentos críticos: después de realizar necesidades personales, antes de preparar los alimentos, antes de comer, después de cambiar al niño o tener contacto con sus materias fecales, y después de tocar animales.

- Almacenamiento y transporte de agua en recipientes esterilizados.
- Lavado apropiado de platos y utensilios de cocina.
- Higiene personal y frecuencia de baño en los niños.
- Composición del agua como hábitat y medio de transporte de microorganismos anti-higiénicos.

- Aseo ambiental, incluyendo limpieza de letrinas, desperdicios orgánicos, materias fecales de animales y áreas de convivencia humana.

Estudio de Creencias, Conocimientos, Actitudes y Prácticas (CCAP)

El contratista será responsable de realizar un estudio CCAP sobre las prácticas en el uso de agua y lo relacionado con la higiene en el hogar y la comunidad. El contratista tendrá que especificar en su propuesta el formato del estudio. Se incluirá un análisis derivado de entrevistas individuales realizadas con visitas domiciliarias a la mayoría de los hogares de la comunidad.

3. Especificación de las etapas cronológicas del alcance de trabajo

El contratista tendrá la responsabilidad de realizar el programa de trabajo dentro de los pasos y tiempos especificados:

Secuencia Promocional Idónea Dentro de una Comunidad Piloto

Meses 1 & 2

- Aplicación de la estrategia de información: mensajes claves a la comunidad sobre los beneficios y deberes de la comunidad
- Encuesta inicial de población : CCAP
- Educación de futuros clientes sobre higiene, y sobre el uso, transporte y almacenaje del agua
- Reuniones iniciales para formación de la empresa

Meses 2 & 3

- Formación de la empresa comunitaria (ECAP)
- Elección de una junta provisional
- Determinación de tarifas requeridas
- Apertura de cuenta bancaria
- Legalización & solicitud de personería jurídica
- Identificación de empleados
- Capacitación de la junta y los empleados en cuanto a roles, deberes y derechos de la empresa, los empleados y los clientes. Inicio de capacitación en asuntos administrativos y cómo fijar tarifas

- Continuación de capacitación en el área sanitaria y de higiene, dirigida a los clientes en la comunidad, sobre temas de higiene personal, niños, preparación de alimentos y uso de letrinas

Meses 4 & 5

- Finalizar la Formación y Recepción de la empresa por parte de la comunidad
- Inicio del cobro de la tarifa y asistencia técnica directa a la junta y los empleados sobre asuntos administrativos y fiscales de la empresa
- Capacitación de la junta y empleados sobre operaciones y mantenimiento del sistema
- Capacitación de seguimiento práctico en el hogar sobre el uso higiénico del agua
- Entrega formal de la empresa a la junta
- Continuar el proceso de educación sobre higiene

4. Informes

El contratista será responsable de elaborar un informe mensual que describa las actividades de promoción realizadas. El informe debe indicar cualquier dificultad que requiera la intervención de un representante del INAPA. El estudio CCAP será resumido y entregado en forma electrónica para incorporarlo a la base de datos del INAPA.